

Lotta Lerwall

Utbildning, demokrati och regeringsformen

Inledning

I förevarande bidrag framkommer att fri- och rättigheters plats i grundlagen har varit långt ifrån självklar. Än mindre självklart har det varit att föra in den s.k. andra generationens rättigheter, dvs. sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter i grundlagen. Bland dessa brukar inräknas rätten till utbildning. Det bör dock noteras att rätten till utbildning inte nödvändigtvis är en renodlad social rättighet. Rätten till utbildning brukar anses vara nödvändig för demokratins bevarande. Den FN-kommitté som bevakar efterlevnaden av 1966 års FN-konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har poängterat att rätten till utbildning både är en social, ekonomisk och kulturell rättighet och samtidigt en på många sätt medborgerlig och politisk rättighet. Enligt kommittén symboliserar rätten till utbildning alla mänskliga rättigheters ömsesidiga beroende och odelbarhet.¹ Med ett sådant synsätt är rätten till utbildning mer än enbart en social rättighet. Detta gör att man skulle kunna tänka sig att just rätten till utbildning genom att, liksom opinionsfriheterna, vara central för upprätthållandet och främjandet av demokrati och rättsstat, skulle ha en självklar plats i regeringsformen – och möjligen ha en särställning bland rättigheter.

I detta bidrag ges en historisk tillbakablick över införandet av rätten till utbildning i regeringsformen. I texten behandlas även hur relationen mellan utbildning och demokrati har diskuterats i förarbeten och vad skolans s.k. demokratiuppdrag inbegriper. Avslutningsvis reses frågan om

¹ Economic and Social council E/C.12/1999/4, 10 May 1999, Committee on Economic, Social and Cultural rights, General Comment 11 (1999), punkt 2.

det finns skäl att utvidga regeringsformens bestämmelse om rätten till utbildning.

Vägen till regeringsformen

Nuvarande bestämmelse om rätt till utbildning, som kommer till uttryck i 2 kap. 18 § regeringsformen, har på intet sätt haft en självklar plats i grundlagen. Tvärtom hade frågan diskuterats under en längre tid innan bestämmelsen fördes in i 1974 års regeringsform. Det hade att göra med synen på vad en konstitution bör ha för funktion och innehåll. Redan 1963 föreslog Författningsutredningen ett stadgande i grundlagen om att svenska medborgare skulle ha rätt till undervisning och utbildning "enligt vad därom är särskilt stadgat" och att barns skolplikt skulle stadgas i lag.² Motiven till Författningsutredningens förslag var att motsvarande stadganden finns i andra länders författningar (bland annat Norge och Danmark) och att artikel 26 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna föreskriver en rätt till utbildning, liksom det första tilläggsprotokollet till europakonventionen. Utredningen betonade även vikten av utbildning för bevarandet av demokratin.³ "Ett demokratiskt samhälle kan icke bestå utan fria och självständiga människor, fostrade till samliv och samarbete".⁴ Författningsutredningen menade att det därför var naturligt att rätten till utbildning skulle slås fast i grundlagen.⁵ Förslaget genomfördes dock inte efter kritik från remissinstanserna. Kritiken handlade om att stadgandet inte var lämpligt då det var fråga om en social rättighet som inte var utkrävbar.⁶

Inte heller när föremålet för denna festskrift – 1974 års regeringsform – antogs kom rätten till utbildning med. Regeringen ansåg, till skillnad mot Grundlagberedningen, att rätten till utbildning borde komma till uttryck i regeringsformen och föreslog därför en bestämmelse i 2 kap. 1 § om rätt till utbildning:

"Samhället ska verka för rättvisa och jämlikhet mellan medborgarna samt att varje medborgare bör ha rätt till utbildning."⁷

² 2 kap. 4 § i lagförslaget, SOU 1963:16 s. 62.

³ SOU 1963:17 s. 194 f.

⁴ SOU 1963:17 s. 195.

⁵ SOU 1963:17 s. 195.

⁶ SOU 1965:2 s. 150 ff. SOU 1972:15 s. 106 f.

⁷ Prop. 1973:90 s. 7 och 194 samt SOU 1972:15.

Att notera är att bestämmelsen var placerad som den första bestämmelsen i fri- och rättighetskapitlet, vilket ger intryck av att den ansågs viktig, till skillnad mot dagens bestämmelse som är den artonde av tjugofyra paragrafer. Samtidigt var formuleringen svagt formulerad genom att den angav att medborgare *bör* ha rätt till utbildning. Konstitutionsutskottet valde dock att inte gå vidare med regeringens förslag och hänvisade till att det rädde delade meningar i fråga om huruvida grundlagen bör skydda andra fri- och rättigheter än de politiska (och i sådant fall vilka).⁸

Rätt till utbildning fanns inte heller med när fri- och rättighetsskyddet utvidgades år 1976. Även då var motiveringen att det inte var möjligt att skriva in några sociala rättigheter som rättsregler i regeringsformen. Utredningen menade att sociala rättigheter ger uttryck för förpliktelser för samhället. Bland annat framhölls att det skulle vara svårt att avgöra i vilken utsträckning rätten till utbildning skulle innefatta en skyldighet för det allmänna att tillhandahålla läromedel, skolmältider och skolskjutsar m.m.⁹ Vid denna tidpunkt infördes dock målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 §, som föreskriver det allmännas ansvar för att trygga rätten till utbildning.¹⁰

Därefter dröjde det till inkorporeringen av europakonventionen (och Sveriges EU-inträde) år 1995 innan nuvarande bestämmelse om rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning för alla barn som omfattas av skolplikten infördes i dåvarande 2 kap. 21 §.¹¹ Bland argumenten som fördes fram vid införandet återfinns argumenten från 1963 års betänkande om våra nordiska grannländers konstitutioner, europakonventionen och FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna. Liksom 1963 års Författningsutredning hänvisades även till utbildningens betydelse för det demokratiska samhällets fortbestånd.¹² Slutsatsen var att rätten till utbildning borde ges ett bättre grundlagsskydd. Stadgandet, som numera finns i 2 kap. 18 § lyder:

⁸ KU 1973:26 s. 51. Utskottet enades om en lösning som innebar att tillsätta en särskild utredning med uppgift att överväga frågan om regleringen i grundlag av skyddet för enskilda fri- och rättigheter.

⁹ SOU 1975:75 s. 163 f. och 183. Prop. 1975/76:209 s. 128.

¹⁰ SFS 1976:871.

¹¹ SFS 1994:1468. Vid grundlagsrevisionen år 2010 flyttades bestämmelsen till nuvarande 2 kap. 18 § (SFS 2010:1408).

¹² Prop. 1993/94:117 s. 26.

”Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Det allmänna ska svara också för att högre utbildning finns.”

I skyldigheten för det allmänna att svara för att det finns högre utbildning ingår utbildning vid både gymnasium, högskola och universitet. Det finns dock ingen *rätt till* högre utbildning på motsvarande sätt som för den grundläggande utbildningen. Det allmänna kan därmed ställa upp villkor och krav för tillträde till utbildningen.¹³

Sociala rättigheters roll för demokratins fortbestånd

Relationen mellan demokrati och fri- och rättigheter är inte självklar och påverkas av vilken syn på demokrati och rättigheter som förespråkas. I propositionen till regeringsformen (1974) betonades att det är det *demokratiska systemet* som skyddar mot övergrepp av medborgarnas fri- och rättigheter – och alltså inte tvärtom. Visserligen ansågs vissa fri- och rättigheter såsom tryckfriheten och offentlighetsprincipen vara så betydelsefulla för demokratin att de skulle vara grundlagsskyddade, men övriga fri- och rättigheter ansågs inte tillräckligt nödvändiga för demokratin för att vara grundlagsskyddade.¹⁴

I samband med att rättighetskapitlet i regeringsformen utvidgades (1976) betonade 1973 års fri- och rättighetsutredning, att ett grundlagsskydd för fri- och rättigheter är av *väsentlig betydelse* för *vakhållningen kring demokratin*.¹⁵ Fri- och rättigheter ansågs alltså som centrala för demokratin, men det gällde enbart de medborgerliga och politiska rättigheterna. Samtidigt betonades dock vikten av sociala rättigheter för demokratin. Sociala rättigheter ansågs inte bara vara betydelsefulla, utan *nödvändiga* för att ”ge medborgarna förutsättningar att ta del i det politiska arbetet och ge dem intresse för demokratins bestånd”.¹⁶ Med hänvisning till den enskildes välfärd, ansågs det naturligt att sociala rättigheter ändå skulle komma till uttryck i grundlagen.¹⁷ Därför infördes

¹³ Prop. 1993/94:117 s. 52.

¹⁴ Prop. 1973:90 s. 192.

¹⁵ SOU 1975:75 s. 13. Se även s. 89 f.

¹⁶ SOU 1975:75 s. 89, prop. 1975/76:209 s. 128.

¹⁷ Prop. 1975/76:209 s. 128.

målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen, om bland annat att en särskild uppgift för det allmänna är att trygga rätten till utbildning.¹⁸ När rätten till utbildning väl infördes i regeringsformens rättighetskapitel (1995) var det främst med argument om utbildningens betydelse för *den enskildes välfärd*, men i propositionen lade regeringen även till att rätten till utbildning "[...] är av *stor betydelse för det demokratiska samhällets fortbestånd*".¹⁹

De olika förarbetsuttalandena ger bilden av att kopplingen mellan utbildning och demokratin har betonats liksom utbildningens betydelse för demokratins fortlevnad – oavsett uppfattning om sociala rättigheter bör anges såsom bindande rättigheter i regeringsformen eller inte.

Såsom rätten till utbildning är utformad i 2 kap. 18 § regeringsformen handlar den enbart om *tillgång* till utbildning, inte om vad utbildning ska syfta till. Rätten till utbildning är dessutom begränsad till barn som har skolplikt, vilket innebär att omfattningen av rättigheten är avhängig hur skolplikten regleras i vanlig lag.²⁰ Den kan följaktligen både utvidgas och begränsas genom ett vanligt riksdagsbeslut. I ljuset av den enighet som tycks ha rått i fråga om utbildningens betydelse för demokratin samt denna bestämmelses försiktiga utformning kan man förvånas över den tveksamhet som föregick stadgandet. Den "rätt" till utbildning som föreskrivs i grundlagsstadgandet skyddas inte i fråga om omfattning och den kan inte heller utkrävas med stöd av grundlagsstadgandet.²¹

Även våra nordiska grannländer (Finland, Norge, Danmark och Island) har bestämmelser om rätt till utbildning i sina konstitutioner.²² Den danska grundlagen är utformad på liknande sätt som bestämmelsen i regeringsformen på så sätt att den anger att barn i "undervisningspliktig" ålder har rätt till kostnadsfri undervisning (76 §). Den finska grundlagen anger istället i 16 § att *alla* har rätt till "avgiftsfri grundläggande utbildning", vilket även 109 § i den norska grundlagen gör. I den norska grund-

¹⁸ SFS 1976:871. Prop. 1975/76:209 s. 128 och 137.

¹⁹ SOU 1993:40 s. 193, prop. 1993/94:117 s. 25 f. och 1993/94:KU24 s. 41 f.

²⁰ Prop. 1993/94:117 s. 26.

²¹ Här kan nämnas att den enda bestämmelsen i skollagen (2010:800) som ger en explicit rätt att utkräva just rätten till utbildning avser EU-medborgare (28 kap. 12 § 1 st. punkt 13 och 29 kap. 2 § 1 st. punkt 3). Se vidare Lerwall, L., *Överklagande av rätten till utbildning*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2017 s. 289–308.

²² 16 § Finlands grundlag (11.6.1999/731), 109 § Norges grundlov (LOV-1814-05-17), 76 § Danmarks Riges Grundlov (nr 169 af 05/06/1953) och 76 § Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands (1944 nr. 33 17. Júní).

lagen finns dock ett tillägg, med ett innehåll som den svenska grundlagsbestämmelsen saknar motsvarighet till. I den norska grundloven framgår nämligen en materiell aspekt på utbildningen genom att bestämmelsen anger att *syftet* med undervisningen ska vara att *främja respekt för demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna*.²³ Den norska grundlagen anger således inte enbart på ett värdeneutralt sätt en rätt till tillgång till utbildning, liknande den svenska regeringsformen, utan också inriktningen på undervisningens innehåll. Det handlar därmed inte enbart om ren kunskapsförmedling för att möjliggöra för medborgarna att aktivt kunna delta i demokratin. Det handlar om värden i utbildningen som denna genom sin utformning ska främja och därmed bidra till upprätthållandet av demokrati och demokratiska ideal. I de norska förarbetena betonas utbildningens centrala roll för grundlagens mål om demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter.²⁴ Den norska grundlagsutredningen framhöll att införandet av rätten till utbildning i grundlagen syftade till att synliggöra att rätten till utbildning är en av de mest centrala mänskliga rättigheterna.²⁵

Skolans demokratiuppdrag

I svensk lagstiftning är kopplingen mellan demokrati och utbildning – dvs. att utbildningen syftar till, och ska utformas för, att främja demokratiska värderingar – framskriven på vanlig lagnivå genom skollagen (2010:800). Man brukar referera till ”skolans demokratiuppdrag”.²⁶ I detta uppdrag ingår att ”förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på” (1 kap. 4 §). Vidare ska utbildningen utformas ”i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar” (1 kap. 5 §).²⁷ Redan 1946 års skolkommision framhöll att skolans

²³ Den norska bestämmelsen tillkom 13 maj 2014. LOV 1814-05-17. Journalnr 2014-0395.

²⁴ Innst. 187 S (2013–2014). Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, s. 4 och Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 222.

²⁵ Dokument 16 (2011–2012) s. 222.

²⁶ Se t.ex. SOU 2016:4 Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. Betänkande av Utredningen om politisk information i skolan och UbU2009/10:21 Ny skollag.

²⁷ UbU2009/10:21 s. 29 f.

främsta uppgift skulle vara att fostra demokratiska människor.²⁸ Skolan har därefter haft ett demokratiuppdrag, men det var först år 1991 som det fördes in i skollagen.²⁹ Någon ytterligare information om vad demokratiuppdraget ansågs innefatta gavs inte då, mer än att det inte enbart avser innehållet i utbildningen utan även hur utbildningen organiseras och genomförs.³⁰ I demokratiuppdraget ingår därmed att skolan har ett särskilt uppdrag att förmedla kunskaper *om* demokrati. Skolan ska även verka *genom* demokratiska former, vilket exempelvis inbegriper olika former av elevinflytande. Detta sker *för* att eleverna i förlängningen ska kunna delta aktivt i demokratin.³¹

Vad är då sambandet mellan utbildning och demokrati? Behövs verkligen skolans värdegrund och demokratiuppdrag för att säkra demokratins fortbestånd? Svaret på denna fråga är beroende av vad man menar med demokrati och vad som ingår i demokratiuppdraget. Statsvetaren Mats Lundström har i en artikel om "liberal" och "illiberal" demokrati diskuterat sambandet mellan demokratibegreppet och fri- och rättigheter.³² Enligt Lundström ingår demokratiska rättigheter i demokratin, vilket enligt honom gör det olyckligt att tala om liberal demokrati på det sätt som ofta sker. "Att säga att det råder demokrati utan demokratiska fri- och rättigheter är en motsägelse."³³ Demokratin kan inte existera utan demokratiska rättigheter. Däremot finns liberala rättigheter, som är betydelsefulla, men inte nödvändiga för demokratin. Lundström hänvisar till Dahls indelning av rättigheter. I denna indelning placeras fri- och rättigheter i tre olika kategorier, nämligen rättigheter som 1. ingår i demokratibegreppet, 2. inte ingår i demokratibegreppet, men som är empiriskt nödvändiga för att demokratin ska fungera, och 3. inte ingår i demokratibegreppet och som inte är nödvändiga för att demokratin ska uppfylla de värden och principer som anses rättfärdiga demokrati.³⁴

Lundström klargör inte vilka rättigheter som räknas som demokratiska rättigheter och som därmed ingår i demokratibegreppet. Utifrån tanken

²⁸ SOU 1948:27 s. 3.

²⁹ SFS 1990:1477.

³⁰ Prop. 1990/91:18 s. 30.

³¹ SOU 2016:4 s. 83 f.

³² Lundström, M., *Demokrati: "liberal" och "illiberal"*, Statsvetenskaplig tidskrift 2021, s. 511–542.

³³ Lundström, *Demokrati: "liberal" och "illiberal"*, s. 525. Se även Nyman, O., *Regeringsformens målsättningsstadganden*, Förvaltningsrättslig tidskrift 1984, s. 294.

³⁴ Lundström, *Demokrati: "liberal" och "illiberal"*, s. 526.

att de är en del av demokratin får förutsättas att det främst är de politiska rättigheterna inklusive rätten att delta i val som inräknas i denna kategori. I den andra kategorin ingår sociala och ekonomiska rättigheter, som syftar till jämlikhet och den tredje kategorin exemplifieras med rätten till en rättvis rättegång.³⁵ Rätten till utbildning räknas i denna indelning som en "extern rättighet" och tillhör därigenom den andra kategorin; en rättighet som är nödvändig för att demokratin ska fungera.³⁶

"Det som kännetecknar liberala demokrater är att de är anhängare av en konstitution som förutom demokrati, respekterar rättigheter och principer som "external to the democratic process". Vilka rättigheter som skall skyddas mot demokratin kan dock variera. Men det principiellt utmärkande för liberala demokrater är att vissa rättigheter motiveras av andra än demokratiska skäl."³⁷

Enligt detta synsätt skulle skyddet för rätten till utbildning i regeringsformen inte motiveras av demokratiskäl utan av liberala principer. Vad innebär då det demokratiuppdrag som skolan har och dess "grundläggande demokratiska värderingar"? Inbegriper det att värna det demokratiska systemet?

Grundläggande demokratiska värderingar

Det tycks råda enighet om att utbildning och förmedling av kognitiva färdigheter möjliggör för människor att ta del av och medverka i den politiska debatten och att delta i val.³⁸ En viktig uppgift för utbildningen är att utbilda människor så att de – utifrån sina kunskaper – kan göra välgrundade val. Rätten till utbildning är på så vis nödvändig för att demokratin ska fungera. Kan utbildningen därutöver anses nödvändig för demokratin genom att förankra demokratiska ideal, såsom att det demokratiska systemet i sig är något gott? 1946 års skolkommision slog

³⁵ Lundström, *Demokrati: "liberal" och "illiberal"*, s. 526.

³⁶ Lundström, *Demokrati: "liberal" och "illiberal"*, s. 526.

³⁷ Lundström, *Demokrati: "liberal" och "illiberal"*, s. 527.

³⁸ Förutom ovanstående referenser till förarbeten, se t.ex. Dewey, J., *Democracy and Education. An Introduction to the Philosophy of Education*, Collier-Macmillan Limited London, 1916, Nussbaum, M., *Education and Democratic Citizenship: Capabilities and Qualities in Education*, Journal of Human Development and Capabilities. Vol. 7, No. 3, November 2006, s. 385–395, Englund, T., *Är demokratin hotad? Om privata intressen och skolans omvandling*, Utbildning & Demokrati 2018 vol. 27, s. 115–135.

fast att så inte är fallet. Enligt kommissionen blir en undervisning som förespråkar en viss politisk doktrin auktoritär. I denna konklusion ingick att inte heller den demokratiska doktrinen fick förespråkas.³⁹ Utifrån utformningen av dagens skollagstiftning kan slutsatsen dras att nutida lagstiftare är av en annan uppfattning. I skolans demokratiuppdrag ingår uttryckligen att målet med utbildning är att både främja och förankra demokratiska värderingar. Målet är således inte enbart att möjliggöra deltagande i den politiska debatten och i demokratiska val. En fråga som följer blir vilka dessa grundläggande demokratiska värderingar är.

Skolans demokratiuppdrag är ett utflöde av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen om *det allmännas ansvar att verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden*. Enligt motiven handlar formuleringen i detta stadgande om att de allmänna organen inte bara har i uppgift att befästa demokratin som styrelseform utan också om att utvidga den genom att verka för att demokratins idéer är något som gör sig gällande på alla samhällsområden.⁴⁰ Det innebär att det allmännas demokratiuppdrag inte begränsas till att enbart främja idén om demokrati som styrelseform utan inbegriper mer än så. Hur ska då skolans demokratiuppdrag förstås?

Målet med utbildningen är, enligt 1 kap. 4 § skollagen, att denna ska "[...] förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på". Mänskliga rättigheter nämns således vid sidan av demokratiska värderingar. I propositionen till skollagen anför regeringen att det är viktigt att det finns kunskap hos skolpersonalen om vad dessa innebär. Paradoxalt nog saknas det helt ledning i förarbetena till hur bestämmelsen ska förstås.⁴¹ Det finns inte heller några referenser till målsättningsstadgandet i regeringsformen. När riksdagens utbildningsutskott kommenterade uppgiften att förmedla värden i demokratiuppdraget angavs demokrati och mänskliga rättigheter som exempel på dessa värden, vilket alltså inte ger något klargörande utan snarare leder till något av en rundgång.⁴²

Som framgår ovan menar Lundström att demokrati inte kan existera utan demokratiska rättigheter och att övriga, för demokratin nödvändiga

³⁹ SOU 1948:27 s. 3.

⁴⁰ SOU 1975:75 s. 93, prop. 1975/76:209 s. 138. Konstitutionsutskottet anslöt sig till uttalandena i propositionen, KU 1975/76:56 s. 37 f.

⁴¹ Prop. 2009/10:165 s. 221 och 634. 2009/10:UbU21 s. 32.

⁴² UbU2009/10:21 s. 32.

rättigheter, inte ingår i själva demokratibegreppet. Utifrån denna uppdelning mellan demokratiska rättigheter och övriga liberala rättigheter kan frågan ställas vilken betydelse det har att mänskliga rättigheter nämns vid sidan av de demokratiska värderingarna och vilka de sistnämnda är. Vad ingår i skollagens demokratibegrepp och vad ingår i de mänskliga rättigheterna?

Genom att mänskliga rättigheter anges vid sidan av demokratiska värderingar kan man tänka sig att det rör sig om de rättigheter som hamnar i de andra och tredje ovan nämnda kategorierna, dvs. de rättigheter som är nödvändiga för demokratin och övriga liberala fri- och rättigheter, medan de demokratiska rättigheterna ingår i ”de grundläggande demokratiska värderingarna”.⁴³ Det kan också vara så att *alla* fri och rättigheter hamnar under ”mänskliga rättigheter” och att grundläggande demokratiska värderingar handlar om annat. (Även den norska grundlagen sätter mänskliga rättigheter vid sidan av demokrati och rättsstat som syftet med utbildningen.) Här bör dock nämnas att det är Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter – och alltså inte svensk lag – som enligt propositionen till skollagen ingår i begreppet *mänskliga rättigheter* i nämnda bestämmelser.⁴⁴ Det gör det lite vanskligt att avgöra vartill de fri- och rättigheter som kommer till uttryck i 2 kapitlet regeringsformen ska räknas. En tanke är att de absorberas av de rättigheter som ingår i Sveriges internationella åtaganden rörande mänskliga rättigheter. En annan tanke är att de ingår i de ”grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på”, men det är som nämnts inget som klargörs i förarbetena.

Läroplanerna (som är regeringsförfordningar och som avser att precisera skolans uppdrag) anger liksom skollagen att ”[u]tbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på”. Vid sidan av detta stipuleras att ”[v]ar och en som verkar inom skolan ska också främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö”.⁴⁵ Detta nämns alltså vid sidan av det som förklaras vara ”de värden som ska gestaltas och förmedlas”.⁴⁶ Enligt läroplanerna

⁴³ Lundström, *Demokrati: ”liberal” och ”illiberal”*, s. 525 f.

⁴⁴ Prop. 2009/10:165 s. 207 och 634. Se även exempelvis Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, SKOLFS 2010:37 (Lgr 22), s. 5.

⁴⁵ Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, SKOLFS 2010:37 (Lgr 22), s. 5 och Läroplan för gymnasieskolan, SKOLFS 2011:144 (Gy 11), s. 1.

⁴⁶ Lgr 22, s. 5 och Gy 11, s. 1.

handlar dessa värden om: *människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor*.⁴⁷ Om denna uppräknings avser att precisera värden som ingår i de grundläggande demokratiska värderingarna (som det svenska samhället vilar på) kan konstateras att varken demokrati eller fri- och rättigheter ingår där. Eller så är detta andra värden, som anses viktiga att förmedla och förankra i utbildningen. Klart är dock att inte heller läroplanerna bidrar till att klargöra vad som utgör de grundläggande demokratiska värdena i utbildningen.

Summa summarum kan konstateras att lärarna förväntas veta vad demokratiuppdraget innebär, men att bristen på styrning riskerar att leda till att lärare och annan skolpersonal kan översätta uppdraget till vad de själva tror eller tycker att det innebär. Därigenom riskeras även en annan central princip i skollagen, nämligen den om att utbildningen ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Med andra ord finns en risk för att överskatta vad som är en gemensam uppfattning om vad demokratiuppdraget går ut på. Möjligen kan ovanstående förklara de resultat som Crafoord och Zaremba presenterar i sin rapport från Rättsfonden. De menar att elever på gymnasiet förväntas kunna föra teoretiska resonemang om demokrati, men inte känna till vad som karaktäriserar ett demokratiskt statsskick.⁴⁸ De utförde en enkätundersökning där de kom fram till att 85 % av eleverna inte skulle nå nivån för godkänt, om det hade varit fråga om ett examensprov i samhällskunskap. Vidare anser författarna att läromedlen är bristfälliga och medför att eleverna lär sig fel saker.⁴⁹ Författarna ger en rad konkreta förslag rörande undervisning för att höja den demokratiska bildningsnivån.⁵⁰

Möjligen kan man ha invändningar mot vetenskapligheten i hur nämnda undersökning genomförts, men den ger ändå anledning att resa frågor om *hur* utbildningen förankrar och förmedlar grundläggande demokratiska värden. Även *Kommittén Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati* har konstaterat brister när det gäller skolans demokratiuppdrag. Bland annat ansåg kommittén att det finns ”otydligheter i hur skolans demokratiuppdrag ska tolkas och omsättas i praktiken vilket

⁴⁷ Lgr 22, s. 5 och Gy 11, s. 1.

⁴⁸ Crafoord, C. och Zaremba, M. ”Aldrig hört ordet ... vaddå rättsstat?” *Vad vet svenska gymnasister om rättsstatens roll i en demokrati?* En rapport från stiftelsen Rättsfonden, 2022, s. 40.

⁴⁹ Crafoord & Zaremba, ”Aldrig hört ordet”, s. 9.

⁵⁰ Crafoord & Zaremba, ”Aldrig hört ordet”, s. 42 ff.

i förlängningen kan bidra till att alla elever inte ges samma möjligheter att utbildas till medvetna och kompetenta samhällsmedborgare”.⁵¹ Kommittén har därför föreslagit att skolans demokratiuppdrag ska förtydligas, bland annat genom att rekommendera att Skolverket får i uppdrag att utforma rekommendationer, allmänna råd och inspirationsmaterial.⁵² Här har konstaterats att det finns ett behov av klargörande av vad skolans demokratiuppdrag innebär. Nästa fråga är om det är tillräckligt att detta uppdrag kommer till uttryck i skollagen eller om det bör skyddas i grundlag.

Ett utökat rättighetsskydd?

Spelar det någon roll om skolan har ett demokratiuppdrag eller inte? Författarna till en rapport från myndigheten Forum för levande historia (2019) framhåller att forskningsresultat visserligen delvis pekar åt olika håll, men att en konklusion är att det inte går att styrka att utbildningsreformer, som syftat till att vara demokratistärkande, har haft någon effekt på det genomsnittliga valdeltagandet.⁵³ De konstaterar att de inte kan ”med säkerhet slå fast att utbildning faktiskt stärker individers demokratiska kompetens”.⁵⁴ Med demokratisk kompetens inbegriper författarna politiskt deltagande och s.k. latent politiskt engagemang. I det ingår politiskt intresse, politisk kunskap och politiska värderingar, exempelvis demokratiska ideal.⁵⁵ En slutsats är utbildningens betydelse överskattas i många studier. Det beror på att befintlig forskning inte har tagit hänsyn till faktorer som är kopplade till personliga egenskaper och uppväxtförhållanden.⁵⁶ Samtidigt konstaterar rapportförfattarna att skolan tycks vara demokratifrämjande i vissa avseenden, bland annat genom att elever från mindre resursstarka hem påverkas positivt av demokratistärkande utbildning.⁵⁷ De lyfter att utbildningen har en ”socialt utjämning och

⁵¹ SOU 2022:28 s. 20.

⁵² SOU 2022:28 s. 20.

⁵³ Andersson, K., Persson, M. och Zetterberg, P., *Är skolan demokratifrämjande? Kopplingen mellan utbildning och demokratiska färdigheter: en forskningsöversikt*, Forum för levande historia, 2019, s. 13 ff.

⁵⁴ Andersson m.fl., *Är skolan demokratifrämjande?*, s. 16 och 36.

⁵⁵ Andersson m.fl., *Är skolan demokratifrämjande?*, s. 8 f.

⁵⁶ Andersson m.fl., *Är skolan demokratifrämjande?*, s. 36.

⁵⁷ Andersson m.fl., *Är skolan demokratifrämjande?*, s. 37.

jämlikhetsskapande funktion”.⁵⁸ Med andra ord skulle möjligen å ena sidan kunna hävdas att skolans demokratiuppdrag är överflödigt då det inte förefaller fylla någon funktion. Mot detta kan å andra sidan anföras att det faktum att utbildningens betydelse har överskattats i forskningsstudier innebär inte att demokratiuppdraget skulle sakna betydelse för demokratin. Det betyder att det saknas forskning som beaktar alla för frågan relevanta faktorer.

Vad har då detta med grundlagsstadgandet i regeringsformen att göra? I förslaget till den ovan nämnda norska grundlägsändringen fördes fram att den norska grundlagens målsättning om demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter är avhängig tillgången till utbildning. Vidare betonades utbildningens roll för yttrande- och åsiktsfrihet, liksom utbildningens roll för allas lika värde och värdighet.⁵⁹ Det väcker frågan om även den svenska grundlagen, såsom den norska grundlagen, bör kompletteras med någon form av rättsligt skydd för innehållet i den svenska utbildningen.

Regeringsformen syftade ursprungligen till att enbart ange spelreglerna för politiken, men detta ändrades 1976 när målsättningsstadgandet infördes i 1 kap. 2 § regeringsformen.⁶⁰ Regeringsformen är således inte främmande för att politiskt innehåll och inriktning regleras i grundlagen.⁶¹ Angående målsättningsstadgandet anförde Olle Nyman i en artikel från 1984 att det inte ”skall vara grundlagens uppgift att indoktrinera en viss politik”.⁶² Från detta uttalande undantog han dock ”själva den demokratiska och rättsstatliga grunden, som är statsskickets förutsättning”.⁶³ I linje med detta kan hävdas att en ändring av bestämmelsen i 2 kap. 18 § så att den anger syftet med utbildningen inte skulle vara ett främmande inslag i regeringsformen.

Ett skäl till att lyfta rätten till utbildning och skydda även innehållet samt dess status är att det står klart att demokratiska institutioner utmanas i allt högre utsträckning världen över och att populism och anti-demokratiska krafter fått starkare fäste även i Sverige. Graden av demo-

⁵⁸ Andersson m.fl., *Är skolan demokratifrämjande?*, s. 16 och 36.

⁵⁹ Inst. 187 S (2013–14). Instilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dokument 12:31 (2011–2012) s. 4 och 20, Stortinget, Dokument 16 (2011–2012) s. 60.

⁶⁰ Holmberg, E., m.fl., *Grundlagarna*, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2012, s. 26 f.

⁶¹ Prop. 1975/76:209 s. 128.

⁶² Nyman, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1984 s. 298.

⁶³ Nyman, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1984 s. 298.

krati har under lång tid sjunkit på global nivå. Enligt V-Dem-institutets demokrati rapport från 2023 har graden av demokrati i världen sjunkit till samma nivå som den var på 1980-talet.⁶⁴ Demokratiska institutioner utmanas även i Europa. Skyddet för fri- och rättigheter bedöms ha minskat i Portugal, Österrike, Tjeckien, Polen och Storbritannien.⁶⁵ 2020 års grundlagskommitté pekar på en utveckling i världen som innebär att ”den styrande makten introducerar sin egen definition av demokrati och använder sig av demokratins metoder för att uppnå resultat som rent faktiskt urholkar demokratin som mål”.⁶⁶ Kommittén utesluter inte att en motsvarande utveckling äger rum i Sverige.⁶⁷ Ovanstående utmaningar gäller även för utbildningen. I Sverige rapporteras exempel där antidemokratiska krafter använt skolan i syfte att rekrytera nya medlemmar.⁶⁸ I Florida, USA, har guvernören infört lagstiftning som förbjuder förskolepersonal att prata om sexuell läggning och könsidentitet innan årskurs tre och som förbjuder böcker och undervisning i skolan om historia och rasism.⁶⁹ Det sistnämnda exemplet handlar om begränsningar om vad utbildningen får innehålla. Dessa skulle stå i strid med de värden som utbildningen, enligt de nuvarande svenska läroplanerna ska gestalta och förmedla, såsom alla människors lika värde och solidaritet mellan människor.

Som nämnts avser rätten till utbildning i 2 kap. 18 § regeringsformen enbart tillgång till utbildning. Mot bakgrund av ovan nämnda samhällsutveckling, blir en fråga om det finns skäl att likt Norge befästa i grundlag att syftet med utbildningen är att främja respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstaten. Enligt nuvarande ordning kan skolans värdegrund och demokratiuppdrag upphävas genom ett enkelt riksdagsbeslut. Likaså kan de värden som utbildningen ska förmedla enligt läroplanerna (människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och

⁶⁴ Papada, E., Lindberg, S. I., *Defiance in the Face of Autocratization. Democracy Report 2023*. V-Dem Institute, Göteborgs universitet, s. 10.

⁶⁵ Freedom House, *Freedom in the World 2019*, s. 16 och *Freedom in the World 2023. Marking 50 years in the Struggle for Democracy*, s. 31.

⁶⁶ SOU 2023:12 s. 116.

⁶⁷ SOU 2023:12 s. 185.

⁶⁸ Delin, M., *Här rekryterar nazister barn på skolgård*, Dagens Nyheter (2018-04-15).

⁶⁹ Lundberg, O., *Ron DeSantis utmanar Trump – vill stoppa ”woke-politik” i skolan*, SVT Nyheter (2023-03-6); Granath, O., *Trump rival förbjuder afroamerikansk kurs i skolan*, Göteborgsposten (2023-01-20).

män samt solidaritet mellan människor) ersättas eller upphävas genom ett regeringsbeslut. Dessa värden kan ersättas med helt andra värden eller helt enkelt utgå. Sammantaget innebär detta att utbildningens syfte och mål relativt enkelt skulle kunna reduceras till att handla om att förmedla enbart kunskaper såsom skriv-, läs- och räknekunskaper och andra rent kognitiva färdigheter och fortfarande göra anspråk på att utbildningen ger eleverna förutsättningar för att kunna delta aktivt i en demokrati. Finns det några rättsliga hinder mot att målen med utbildningen tar samma väg som i Florida eller mot ännu mer långtgående inskränkningar av idén om alla människors lika värde och värdighet?

I detta sammanhang bör 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen uppmärksammas då denna bestämmelse föreskriver att det allmänna ska *verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden*. Av motiven till bestämmelsen framgår att detta är tänkt att vara en central uppgift för samhällets organ.⁷⁰ Om lagstiftaren skulle ändra utbildningens mål till att enbart handla om kunskapsförmedling, men inte om att främja respekten för demokratin, kan hävdas att en sådan reglering inte är förenlig med 1 kap. 2 § regeringsformen, eftersom den då inte skulle syfta till att befästa idén om demokrati som styrelseform. En sådan förändring skulle inte heller handla om att ”utvidga” demokratin.⁷¹

Samtidigt som 1 kap. 2 § regeringsformen är tänkt att ligga till grund för de politiska beslutens innehåll, kan konstateras att bestämmelsen betecknas som ett målsättningsstadgande som enbart kan bli föremål för politisk, men inte rättslig, kontroll.⁷² ”Stadgandet i 2 § ger [...] endast oförbindande uttryck för vissa grundläggande politiska värderingar”.⁷³ Enligt Bull och Sterzel är stadgandets sakliga betydelse inte stor utan ”begränsad till att ge stöd och ökad kraft åt argumenteringen i den politiska debatten”.⁷⁴ Enskilda kan inte vända sig till en rättslig instans för att utkräva exempelvis rätten till arbete eller bostad med stöd av bestämmelsen. Bestämmelsen binder dock det allmänna (enligt legalitetsprin-

⁷⁰ Prop. 1975/76:209 s. 138.

⁷¹ Jfr prop. 1975/76:209 s. 138 där det uttrycks att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang.

⁷² Prop. 1973:90 s. 194 f., prop. 1975/76:209 s. 128 och SOU 1975:75 s. 184. Se även Lind, A.-S., *Sociala rättigheter i förändring. En konstitutionellrättslig studie*, Uppsala universitet, 2009, s. 71 ff.

⁷³ Bull T. och Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar*, 4 uppl. Studentlitteratur, 2019, s. 51.

⁷⁴ Bull och Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, s. 52.

cipen), vilket innebär att de målsättningar som anges i bestämmelsen är bindande för de offentliga organen.

I vilken utsträckning kan då 1 kap. 2 § användas som skydd för att utbildningen främjar respekt för demokratin och de mänskliga rättigheterna? Vad händer om riksdag och regering ändrar i regleringen av skolans verksamhet på ett sätt som står i strid med grundlagsbestämmelsen? Som nämnts kan en talan i domstol inte grundas på bestämmelsen. Kan man då tänka sig att man med hjälp av lagprövningsinstitutet skulle kunna upprätthålla målet att det allmänna ska verka för att demokratins idéer gäller som inriktning för innehållet i utbildningen?

En lagprövning (enligt 11 kap. 14 § eller 12 kap. 10 §) i förhållande till 1 kap. 2 § regeringsformen är teoretiskt sett inte utesluten, men har såvitt känt aldrig ägt rum.⁷⁵ För att en sådan prövning ska kunna komma till stånd krävs en konkret situation som föranleder prövning.⁷⁶ Det måste alltså vara fråga om ett ärende som över huvud taget kan överklagas till domstol eller Skolväsendets överklagandenämnd. I många frågor som rör skollagen är det inte möjligt. Dessutom krävs att det är fråga om en klar och tydlig överträdelse av grundlagsstadgandet.⁷⁷ Möjligheten att få till en reell lagprövning minskar ju mindre precist utformad den aktuella grundlagsbestämmelsen är.⁷⁸ Det är därför tveksamt om 1 kap. 2 § fjärde stycket över huvud taget skulle kunna ligga till grund för en prövning då dess öppna formulering om demokratins idéer kan ges skiftande innehåll och alltså tolkas i olika riktningar.⁷⁹ Visserligen framgår i förarbetena att med demokratins idéer avses mer än enbart demokrati som styrelseskick, men vad detta innebär mer precist är oklart. Det ter sig därför som mycket osannolikt att en lagprövning skulle kunna ske utifrån att utformningen av skollagen skulle stå i strid med att det allmänna ska verka för att demokratins idéer är vägledande. Dessutom kan konstateras att, om – mot förmodan – en lagprövning av ovan nämnt slag skulle komma till stånd, blir utfallet av denna prövning endast att den felande bestämmelsen i skollagen inte ska tillämpas i det aktuella fallet.⁸⁰ Bestämmelsen som sådan upphävs inte och kan följaktligen tillämpas i de situationer där överklagande inte är möjligt.

⁷⁵ Nergelius, J., *Svensk statsrätt*, 5 uppl. Studentlitteratur, 2022, s. 26 och 186.

⁷⁶ Prop. 1978/79:195 s. 40 och 42. KU 1978/79:39.

⁷⁷ Prop. 1978/79:195 s. 40 ff.

⁷⁸ Holmberg, m.fl., *Grundlagarna*, s. 545.

⁷⁹ Nyman, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1984 s. 300.

⁸⁰ Holmberg, m.fl., *Grundlagarna*, s. 546.

Ovanstående leder till slutsatsen att 1 kap. 2 § regeringsformen inte ger något reellt skydd mot att utbildningens mål och syften ändras i en antidemokratisk inriktning i framtiden och skydd för att utbildningens syfte även fortsatt ska vara att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Här kan inflikas att rättighetskapitlet (2 kap.) i regeringsformen visserligen ger barn och elever ett skydd mot olagliga fri- och rättighetsinskränkningar av deras fri- och rättigheter, men dessa bestämmelser är inte normativa i förhållande till innehållet i utbildningen.

Avslutande ord

Som nämnts har lagstiftaren redan övergivit tanken att regeringsformens funktion enbart ska vara att rita upp den politiska spelplanen, eftersom 1 kap. 2 § regeringsformen anger både innehåll och inriktning för den offentliga verksamheten. Nämda bestämmelse beskrivs som ett målsättningsstadgande för de offentliga organen. Därmed kan hävdas att steget inte är så stort att utforma även andra bestämmelser med angivna målsättningar. En följdfråga blir då *vilken* materiell inriktning som kan eller bör ges sådana målsättningar och i vilket sammanhang det skulle vara rimligt att materiellt reglera den offentliga verksamheten i grundlagen.

Att utbildningen ska främja demokrati och mänskliga rättigheter (dock ej rättsstaten) framgår redan av skollagen. Bör bestämmelsen i 2 kap. 18 § regeringsformen trots det utvidgas och, såsom i Norge, ange att syftet med utbildningen ska vara att främja *demokrati, rättsstat* och *mänskliga rättigheter*?

Både regeringsformens utformning, bakomliggande uttalanden i förarbetena och samhällsdebatten talar för att det råder en allmän uppfattning att demokratin är en central del i det svenska statsskicket. Man kan därmed tänka sig att materiella skrivningar i regeringsformen som syftar till att betona och stärka det demokratiska styrelseskicket därför inte skulle vara särskilt kontroversiella, oavsett politisk tillhörighet. Givet detta, och synen på utbildningens betydelse för bevarandet och främjandet av det demokratiska styrelseskicket, kan tänkas att ett tillägg om att utbildningen ska syfta till att främja demokratin, inte skulle framstå som någon större förändring i ett konstitutionellt perspektiv.

Numera tycks konsensus råda att även fri- och rättigheter är centrala delar av konstitutionen. Samtidigt är det inte självklart vilka fri- och rättigheter som ska ta plats i regeringsformen och hur de ska utformas. Möjligen skulle en allmänt hållen skrivning – liknande den i skollagen

– att utbildningen syftar till att främja respekt för mänskliga rättigheter (utan närmare specificering) – inte möta något större motstånd. Skrivningar om att Sverige är en rättsstat saknas helt i regeringsformen, utan att för den skull innebära att Sverige *inte* skulle vara en rättsstat. Sannolikt skulle idén att utbildningen ska främja och förankra respekt för rättsstaten inte heller vara särskilt kontroversiell.

Sammantaget kan hävdas att både demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter är generellt accepterade i samhället som politiska målsättningar för den offentliga verksamheten. Att i grundlag ange att utbildningen ska främja dessa torde därför inte vara en kontroversiell fråga på samma sätt som om det handlade om att ange en mer specifik inriktning för den offentliga verksamheten såsom exempelvis att utbildning ska främja miljö och hållbar utveckling.

Frågan blir dock vad en utvidgning av bestämmelsen i 2 kap. 18 § skulle tillföra. Om bestämmelsen skulle ges den öppna formulering som i den norska grunnsloven skulle det sannolikt leda till svårigheter när det gäller att lägga bestämmelsen till grund för rättslig överprövning eller lagprövning. På så vis skulle en utvidgning av bestämmelsen inte tillföra något i förhållande till målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Mot detta kan anföras att det finns ett symbolvärde i att i grundlag lyfta de grundläggande målen för svensk utbildning. Lagstiftaren har på lagnivå inte varit främmande för att sätta lagstiftningens symboliska värde framför dess praktiska betydelse i rättstillämpningen (jfr exempelvis lagen 2018:1197 om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Det går inte att bortse från regeringsformens normerande funktion och det symbolvärde det har att föra in bestämmelser om skydd i grundlag, även om de är svagt formulerade (jfr stridsåtgärder på arbetsmarknaden 2 kap. 14 §, upphovsrätten 2 kap. 16 § och forskningens frihet 2 kap. 18 § 2 stycket). Oavsett möjligheterna att genom lagprövning ställa skollagens innehåll mot en utvidgad bestämmelse i 2 kap. 18 § regeringsformen, kan hävdas att regeringsformen genom sin normerande funktion ger ett mer stabilt skydd för de värden som kommer till uttryck där jämfört med om de endast anges i vanlig lag. Skollagen (med tillhörande förordningar) kan ändras relativt enkelt och ett grundlagsstadgande som anger inriktningen av utbildningen bidra till att förhindra snabba förändringar av målet med utbildningen i skollag och läroplaner.

Det är dock inte bara vanlig lagstiftning som kan ändras. Även grundlagen kan ändras (om än under något krångligare former). Det gör att

inte heller ett grundlagsstadgande skulle utgöra ett fullt stabilt skydd för de värden som diskuteras i denna text. Pendeln slår åt båda håll. Om värden kan läggas till, kan de även tas bort eller bytas ut. Som framgår i Mikael Ruotsis bidrag i denna bok tycks det inte heller finnas någon möjlighet att hävda att grundlagen i sig hindrar vissa grundlagsändringar. Det finns inte några grundlagsstridiga grundlagsändringar.⁸¹ En ändring avseende utbildningens materiella innehåll skulle därmed kunna öppna upp för framtida – mindre önskvärda – materiella grundlagsändringar. För att hindra en sådan utveckling har 2020 års grundlagskommitté lagt fram ett antal förslag som syftar till att försvåra grundlagsändringar, bland annat kворumregler, tidsfrister och – framförallt – krav på två tredjedelars kvalificerad majoritet vid den andra omröstningen om grundlagsändring.⁸² Samtidigt konstaterar kommittén att dess förslag om försvårande av grundlagsändringar ”inte ensamt är tillräckligt för att avvärja hot mot demokratin och rättsstaten. Andra inslag, som en sund och livfull politisk debatt med engagerade och medvetna samhällsmedborgare är minst lika viktiga för att motverka en sådan utveckling”.⁸³ För att möjliggöra en sådan debatt med engagerade och medvetna samhällsmedborgare krävs utbildning.

Det är en alltför svår uppgift att slutligt ta ställning till om en ändring av 2 kap. 18 § är önskvärd eller inte efter denna korta genomgång. Å ena sidan är demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter så fundamentala och i nuläget så allmänt accepterade, att de rimligen bör vara både harmlösa att införa och oantastliga till sitt innehåll. Å andra sidan är frågan om det är att öppna Pandoras ask att inleda en utveckling som innebär att i grundlag reglera den offentliga verksamhetens innehåll och inriktning utöver det som redan anges i 1 kap. 2 § regeringsformen.

⁸¹ Se vidare Ruotsi, M., *Kan grundlagsändringar vara grundlagsstridiga?* i denna bok.

⁸² SOU 2023:12 s. 28 f.

⁸³ SOU 2023:12 s. 185.

