

Johan Hirschfeldt

Författningens kärnvärden

– symbolik, politik och juridik

1 Värdebärande paragraferna i författningen

En grundlag har inte en utan flera funktioner. Fredrik Sejersted har pekat på att grundlagen fungerar på flera olika sätt: rättsligt, politiskt och symboliskt. Funktionerna kan skifta över tid och de kan fylla ut eller stå i ett spänningsförhållande till varandra.¹ De svenska grundlagarnas rättsliga funktion är varierande – mycket stark vad gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), ursprungligen svag men vart efter starkare i fråga om regeringsformen (RF) och det särskilt efter 2010 års ändringar. Vid tillkomsten av 1974 års RF stod den politiska funktionen i centrum med folksuveräniteten som grundbult och med inriktningen att göra regeringsformen till ett ramverk för det politiska systemet med dess spelregler. Efter det ”författningslösa halvsekl”² var detta högst behövligt. Den funktionen har sedan förändrats något, viktigast genom medlemskapet i EU, som 2010 efter 15 år ansågs moget att särskilt nämnas i grundlagen, 1 kap. 10 § RF.

Grundlagarnas symboliska funktion har varit och är i Sverige generellt sett mycket svag med undantag för TF som är tämligen symboltyngd och har en stark ställning som ett ofta återopat ramverk för fri opinionsbildning. Vårt land präglas inte av författningspatriotism och grundlagarna står inte som en samlad symbol eller ideologisk grundval för medborgarna. En debatt och publikationsverksamhet kring konstitutionella frå-

¹ Fredrik Sejersted, Grunnlovens funksjon i de nordiske land, s. 3. Tryckt föredrag presenterat vid det 40. nordiska juristmötet i Oslo i augusti 2014 som kommer att vara tillgängligt på www.nordiskjuristmote.org.

² Fredrik Sterzel, Författning i utveckling, 2009, s. 18 f.

gor kom dock igång på 1990-talet. Den rörde dock främst de specialintresserade. I anslutning till den förstärkning av den rättsliga funktionen som RF har fått på senare år och med förändringen av Sverige från en enhetskultur till ett mer heterogent samhälle kan man fråga sig om inte behovet nu har ökat av att hos allmänheten söka levandegöra författningens kärnvärden till försvar för den demokratiska rättsstat som Sverige är.

Regeringsformens utformning bygger på tanken att grundlagen bör vara skriven så att den ska kunna läsas och i sina huvuddrag begripas av alla allmänintresserade medborgare. Grundlagen ska ge upplysning om grunderna för hur vårt land styrs och beskriva det grundläggande rättighetsskyddet. På så sätt kan den ha betydelse för förankringen av och acceptansen för vårt demokratiska statsskick.³

Vi ska dock inte göra oss några större illusioner om att tekniska referenser till RF mer i detalj i högtidstal och samhällsdebatt kan göra RF till en symbolbärare. Så ökar inte kännedomen om principerna för den demokratiska rättsstaten. Men statsskickets grunder som de kärnfullt anges i 1 kap. RF kunde gärna i det syftet lyftas fram mera i ljuset. Det skulle kunna bidra till en förstärkt kunskap och förståelse för att det är där som de konstitutionella grundvärdena finns uttryckta.

Jag tänker här inte närmast på de bestämmelser i 1 kap. RF som kort beskriver de olika statsorganen och deras uppgifter utan på följande bestämmelser:

- 1 kap. 1 § RF som anger de statsrättsliga grundvalarna för vår politiska demokrati,
- 1 kap. 2 § RF som anger fundamentala värderingar med bred anslutning inom samhället att ligga till grund för de politiska beslutens innehåll.
- 1 kap. 9 § RF som formulerar grundläggande krav på hur den offentliga makten ska utövas.
- Härtill bör enligt min mening också läggas 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § TF som anger syftet med tryckfriheten och offentlighetsprincipen.

I grundlagskommentarer och läroböcker finns dessa bestämmelser kommenterade och här ska de inte bli föremål för en närmare ytterligare genomgång. Några huvuddrag av regleringen ska dock redovisas, liksom

³ Prop. 2009/10:80 s. 84.

en del rättsfall och yttranden från KU, JO och JK där bestämmelserna åberopats.⁴

2 Portalparagrafen i 1 kap. 1 § RF

2.1 Statsskickets grunder

Bestämmelserna i 1 kap. RF är samlade under rubriken ”Statsskickets grunder”. Portalparagrafen i 1 kap. 1 § lyder:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

I portalparagrafen 1 kap. 1 § läggs statsskickets yttersta grund fast. Vårt demokratiska representativa och parlamentariska statsskick vilar på folksuveräniteten som i sin tur bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Maktutövningen är lagbunden och bestämmelsen ger, med konstitutionsutskottets ord, uttryck åt principen att Sverige är en rättsstat.⁵

Det är värt att stanna vid den framskjutna ställning som härmed fri åsiktsbildning har i vår konstitution. Det är en avgörande byggsten för förverkligandet av folkstyret. Det är en förutsättning för att rösträtten ska kunna utövas fritt. I bestämmelsen i 2 kap. 21 § RF, som handlar om utrymmet för begränsningar av fri- och rättigheter, betecknas den fria åsiktsbildningen också mycket riktigt ”såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Med begreppet fri åsiktsbildning har vi här också bryggan över till dels bestämmelserna om de s.k. positiva opinionsfriheterna som också de satts främst av de grundläggande fri- och rättigheterna i rättighetskapitlet, 2 kap. 1 § RF, dels de båda grundlagarna TF och YGL. Opinionsfriheterna och tryck- och yttrandefriheten med offentlighetsprincipen är alltså direkt kopplade till författningens portalparagraf och ingår därmed i vår författnings kärnvärden.

⁴ Den fortsatta framställningen är delvis hämtad från textavsnitt som jag tidigare har skrivit och som finns i Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2012 med löpande uppdateringar av oss författare i databasen LEXINO.

⁵ KU 1973:26 s. 59.

Lagbundenhetens princip eller legalitetsprincipen är här angiven som en utgångspunkt. Den fylls ut genom både 1 kap. 2 § och 1 kap. 9 § RF. Den konstitutionellt grundande uppgiften att skydda den enskildes rätt och rättssäkerhet i förhållande till det allmänna får sedan sitt närmare innehåll i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter. Vidare ligger bestämmelsen som en utgångspunkt för RF-stadganden i 8 kap, om normgivningsmakten, kompetensen att besluta om lagar och andra författningar samt i 11 kap., om rättskipningen och 12 kap, om förvaltningen.

2.2 Vad menas med uttrycket ”principerna för statsskicket”?

Det ligger i sakens natur att regeringsformen måste sätta upp gränser för i vilken mån konstitutionell kompetens får överlåtas. Detta gäller också i förhållande till internationella organ. Intressant att notera är då att det i den s.k. överlåtelseparagrafen 10 kap. 6 § RF stadgas att inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Därvid är också förutsättningen att fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen iakttas.

Vad avses då att skyddas med uttrycket att överlåtelsen inte får röra ”principerna för statsskicket”? För det första får en överlåtelse inte medföra att regeringsformens bestämmelser om statsskickets grunder upphör att vara giltiga. Riksdagens ställning som det främsta statsorganet har här särskilt betonats. En överlåtelse av normgivningskompetens får inte innebära att riksdagens uppgifter urholkas i väsentlig grad. För det andra får överlåtelsen inte omfatta bestämmelser som bär upp grundläggande principer för vårt konstitutionella system. Som ett exempel har konstitutionsutskottet här särskilt pekat på den fria åsiktsbildningens stora betydelse för det svenska statsskicket samt på den allmänna och lika rösträtten. Andra grundläggande konstitutionella principer som utskottet särskilt anger är offentlighetsprincipen, meddelarfriheten, förbudet mot censur, skyddet av uppgiftslämnare, ansvarighetssystemet samt andra viktiga principer i TF och YGL som har stor betydelse för den fria åsiktsbildningen.⁶

⁶ 2001/02:KU18 s. 41.

3 Programstadgandena i 1 kap. 2 § RF

3.1 De sex programstadgandena

Bestämmelserna i 1 kap. 2 § RF brukar kallas för målsättnings- eller programstadganden. De har stark anknytning till Sveriges konventionsstadganden och har funktionen att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella målsättningarna förverkligas i så stor utsträckning som möjligt. Den enskilde ska få ett skydd med hjälp av det allmänna. Till sammans med bestämmelserna i 1 kap. 1 och 9 §§ RF bildar denna paragraf en utgångspunkt för regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Bestämmelsen lyder:

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Man kan notera att programstadgandena är av olika karaktär.

Det första om alla människors lika värde och den enskildes frihetsfär kan ses som överordnad dem som därefter följer. Grundsatsen om allas lika värde måste förstås också i sammanhang med likhetsprincipen i 1 kap. 9 § RF och skyddet mot olika former av diskriminering i 2 kap. RF. Också skyddet för den enskildes frihetssfär utvecklas vidare i paragrafen och i 2 kap. RF.

Det andra är ett programstadgande om social välfärd som brukar omnämnas som stadgandet om de sociala rättigheterna som kommer till uttryck som mål för den samhälleliga verksamheten på området.⁷

Det tredje handlar om god miljö. Till det anknäver miljöbalkens målsättningsparagraf (1 kap. 1 § MB). Hållbarhet och solidaritet med kommande generationer är här viktiga ledord.

Det fjärde handlar om demokrati och den enskildes skydd. Att verka för demokrati handlar om att det är en central uppgift för samhällets organ att befästa och utvidga demokratin i alla sammanhang och på alla nivåer i samhället. Det är demokratin och dess idéer i materiell mening som här avses medan demokratins beslutsformer har behandlats i 1 kap. 1 § RF. Begreppet demokrati förekommer i RF endast här och i bestämmelsen i 2 kap. 21 § RF om utrymmet för begränsningar av fri- och rättigheter. Grundsatsen om den enskildes rätt till en fredad sektor kompletteras med rättsligt bindande regler i 2 kap. 6 § RF.

Det femte handlar om delaktighet och jämlikhet och riktar sig mot olika former av diskriminering. Här anges särskilt att barns rätt ska tas till vara. Här uttrycks grundläggande värderingar såsom alla människors rätt till inflytande i frågor som rör dem själva och människors rätt till ett jämlikt bemötande som individer.

Det sjätte gäller skyddet för samiska folket och nationella minoriteter. Bestämmelsen stärktes genom 2010 års ändringar genom att det samiska folket särskilt nämns och uttrycket ”bör främjas” ersatts med ”ska främjas”.

3.2 Programstadgandenas betydelse

Vad har nu dessa programstadganden för betydelse? Det ansågs inte att de kunde ges en rättsligt bindande karaktär. I förarbetena till 1974 års regeringsform anförde det föredragande statsrådet att det är

[...] naturligt att vid en reform av vår författning också *samhällsverksamhetens inriktning i vissa särskilt viktiga hänseenden* kommer till uttryck. Jag anser sålunda att i grundlagen bör föras in vad som kan kallas för en programförklaring för den samhälleliga verksamheten. En sådan förklaring kan visserligen inte ges rättsligt bindande karaktär. Detta hindrar emellertid inte

⁷ Anna-Sara Lind, Sociala rättigheter i förändring – En konstitutionellrättslig studie, 2009, s. 24 ff.

att den kan få betydelse för samhällsutvecklingen genom att ställa upp mål för statsmakternas handlande.⁸

Fri- och rättighetsutredningen anslöt sig senare till denna utgångspunkt och anförde att

[...] det inte är möjligt att skriva in några sociala rättigheter i RF såsom rättsregler, eftersom sådana rättsregler inte kan få annat innehåll än att de i praktiken kommer att vara uttryck för samhällets strävan att bereda den enskilde utbildning, arbete, bostad osv. Enligt utredningens mening bör denna samhällets strävan formuleras som ett *målsättningsstadgande*.⁹

Paragrafen ger alltså uttryck för vissa särskilt viktiga mål eller riktlinjer för den samhälleliga verksamheten. Den riktar sig till alla som utövar offentlig makt, dvs. både normgivande organ och rättstillämpande myndigheter. Fri- och rättighetsutredningen har uttalat att frågan i vad mån det allmänna lever upp till stadgandet kan bli föremål för enbart politisk och inte rättslig kontroll.¹⁰

Stadgandet har mot denna bakgrund getts betydelse vid den granskning av regeringen som riksdagen genom konstitutionsutskottet utför. Så har utskottet åberopat stadgandet i paragrafens femte stycke i ett ärende som rörde det politiska ansvaret för att män och kvinnor likabehandlas inom arbetsskadeförsäkringen.¹¹

Stadgandet ger dock alltså inte upphov till några rättigheter för den enskilde på samma sätt som t.ex. reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF och har som sagts inte ansetts juridiskt bindande.

3.3 Programstadgandena i rättstillämpningen

Mot denna bakgrund är det naturligt att den närmare innebörden av stadgandet inte blivit föremål för egentliga klarlägganden genom rättspraxis. Men viktigt nog, stadgandet eller dess innehåll åberopas ändå ibland som stöd för ställningstaganden och bedömningar i rättstillämpningen. Detta kan illustreras med Högsta domstolens uttalanden i två rättsfall.

⁸ Prop. 1973:90 s. 194 f.

⁹ SOU 1975:75 s. 164.

¹⁰ SOU 1975:75 s. 184.

¹¹ 2012/13:KU20 s. 153.

NJA 2012 s. 464. I ett mål om ersättning för ideell skada vid frihetsberövande anförde domstolen att social ställning saknar betydelse för hur man bör se på värdet av den enskildes frihet och att det ur det rättighetsperspektiv som i allt högre grad har kommit att präglade synen på rättsordningen, bl.a. inom skadeståndsrätten, är den givna utgångspunkten att allas frihet värderas lika.

Högsta domstolens dom den 17 april 2014 (T 602-13) gäller ett mål angående överflyttning av vårdnad om barn. Där hänvisade domstolen i sina domskäl till bestämmelsen i 1 kap. 2 § femte stycket RF om barns rätt.

Det förekommer också att bestämmelsen åberopas av JO och JK i deras rättsliga tillsynsverksamhet.

I JK 1981 s. 82 riktade JK kritik mot hur skolmyndigheterna hanterat en enkätundersökning på området för invandrarforskning. JK ansåg att de frågor som ställts med hänsyn till grunderna för bestämmelserna i bl.a. 1 kap. 2 § RF om den enskilda människans värdighet överhuvudtaget inte borde ha ställts till skolelever i berörd ålder, dvs. under 15 år.

JO 2009/10 s. 398 handlar om användning av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut i ett färdtjänstärende. Filmerna hade tagits av en privatperson och getts in till en kommun och där använts i ärendet. Som en av utgångspunkterna för prövningen av ärendet åberopade JO kravet i paragrafen på respekt för den enskilda människans värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och verka för detta. JO anförde att det betydde att exempelvis en kommun i sin myndighetsutövande verksamhet hade att verka i denna riktning och värna om den enskildes privatliv. JO fortsatte: ”Bestämmelsen torde få ges bl.a. den betydelsen att om olika, annars likvärdiga åtgärder står till buds bör den väljas som är minst ägnad att inkräkta på skyddet för den enskildes privatliv.” Jfr JO 2011/12 s. 511 där samma principiella uttalande gjordes i samband med kritik mot en länsstyrelse och en djurskyddshandläggare, som i samband med en kontroll olovligen berett sig tillträde till en bostad.

I JO:s beslut 2009-02-25 (6377-2008) uttalade JO kritik mot en rådman för att han inte tillät teckenspråktolkning för åhörare vid en huvudförhandling. JO åberopade bestämmelsen i 1 kap. 2 § och vikten av att motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. funktionshinder.

I JK:s beslut 2013-02-22 (7353-12-30) behandlade JK en anmälan med anledning av att polisen låtit en tidningsreporter och en fotograf följa med en polispatrull i arbete. I sin delvis kritiska bedömning av ärendet erinrade JK inledningsvis om bestämmelsen i stadgandets fjärde stycke om att det allmänna ska värna den enskildes privatliv – en bestämmelse som enligt JK bekräftar den självklara inställningen att myndigheterna ska beakta den

enskildes intresse av integritet så långt det är möjligt med hänsyn till andra skyldigheter som myndigheterna har.

Redovisningen av de här fallen visar att målsättningsstadgandet alltefter tiden har gått har fått en viss materiell betydelse i rättstillämpningen. De värden som där anges har nämligen fått betydelse – och skjutits fram som argument – i samband med olika rättsliga överväganden där frågor såsom om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiserats. Man kan säga att det här är fråga om en central rambestämmelse av grundlagskaraktär som också de rättstillämpande organen måste beakta i sin verksamhet.

Under senare år har balansen mellan politik och juridik förskjutits mot alltmer förrättsligande. Grundlagen har fått en ökad betydelse som ett rättsligt instrument, som domstolarna gör till föremål för rättslig tolkning. Vidare har det i rättstillämpningen i högre grad förts in nya principiella rättsliga överväganden, som t.ex. beträffande proportionalitetsprincipen. Därigenom får också rambestämmelsen numera en egentlig rättslig betydelse även om den vid tillkomsten inte ansågs rättsligt bindande.

4 Objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF

Bestämmelsen lyder:

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

4.1 Om bestämmelsens innebörd

Bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF kan i förstone även den framstå som ett allmänt program- eller målsättningsstadgande. Den bör emellertid, liksom principen om lagbundenhet i 1 kap. 1 §, kunna ses som en central i konstitutionen kodifierad rättsprincip om normmässighet och objektivitet som därmed också ska användas i rättstillämpningen hos domstolar och förvaltningsmyndigheter.

Bestämmelsen omfattar inte riksdagen och regeringen i fråga om deras normgivning men riktar sig, förutom till domstolar och förvaltningsmyndigheter, även till regeringen när den uppträder som högsta myndighet i förvaltningsorganisationen. Regeringen fullgör ju då offentliga

förvaltningsuppgifter. Andra offentligrättsliga organ har givetvis också sådana uppgifter. Men det 2010 införda uttrycket ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter” omfattar också privaträttsliga subjekt när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem, se 12 kap. 4 § RF. Som exempel kan nämnas friskolor och Sveriges advokatsamfunds disciplinnämnd.

Kravet på saklighet och opartiskhet kan sammanfattas under ett gemensamt begrepp: objektivitetsprincipen. Här ges uttryck för kravet att myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd. Närmare vägledning ges inte i förarbetena till regeringsformen i fråga om innebörden av objektivitetsprincipen. Principen har sammanfattningsvis ansetts innebära att avgörandena måste grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Beslutande organ får alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än dem som de ska tillgodose och inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Godtycke är förbjudet och det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som i varje fall är objektivt riktiga.¹²

Objektivitetsprincipen har vidare sagts ha betydelse på det sättet att den tar vid efter legalitetsprincipen när fritt skön eller lämplighetsbedömningar ska ske i rättskipning eller förvaltning. Medan kravet på saklighet kan sägas gälla beslutsfattandet som sådant, handlar opartiskhetskravet i huvudsak om beslutsprocessen och hur denna uppfattas. Principen har ansetts kunna aktualiseras vid fel eller brister såsom faktafel, hänsyn till politiska åsikter och andra ovidkommande hänsyn, bristande rutiner vid ärendehandläggning, illojal maktutövning, brister i uppträdande och vid uttalanden.¹³

Även om objektivitetsprincipen till sin utformning är abstrakt och generell måste den beaktas vid de olika bedömningar och avvägningar som görs i rättskipning och i förvaltningsverksamhet och då både vid myndighetsutövning och vid s.k. faktiskt handlande. Objektivitetsprincipen kan därmed ses som en egentlig, om än ofta komplementär, rättsregel som i vissa situationer ska tillämpas direkt eller indirekt och som kan åberopas hos och av domstolar och förvaltningsorgan. Om inte kraven i 1 kap.

¹² Lotta Lerwall, JO och 1 kap. 9 § regeringsformen, i JO – Lagarnas väktare, 2009, s. 233.

¹³ Thomas Bull, Objektivitetsprincipen, i Offentligrättsliga principer, red. Lena Marcusson, 2 uppl., 2012, s. 97 ff.

9 § iakttas vid myndighetsutövning kan det ytterst grunda ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken eller skadeståndsansvar för staten enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Principen har ansetts tillämplig i mål om resning och rättsprövning. Den kan också aktualiseras i samband med kommunalrättslig laglighetsprövning, där ju också den s.k. likställighetsprincipen är tillämplig, men även i t.ex. kommunala tjänstetillsättnings- och upphandlingsärenden.

Det bör observeras att likhetsprincipen innebär ett krav på lika-behandling inför lagen, inte i lagen. I rättskipning och förvaltning ska det inte göras någon skillnad mellan individerna utöver vad som kan följa av gällande rättsregler. Likabehandlingskravet i bestämmelsen rör alltså rättstillämpning och förvaltning men inte normgivning. Särbehandlande lagstiftning på olika områden är nämligen ett ofrånkomligt inslag i rättsordningen, t.ex. på de ekonomiska och sociala områdena.¹⁴

Likhetsprincipen går tillbaka på grundsatsen om alla människors lika värde. Likhetsprincipen kan, allmänt sett, sägas ingå i kravet på saklighet och opartiskhet men har ändå ansetts böra framgå direkt i bestämmelsen.¹⁵ Den frågan kan ställas om likhetsprincipen har något utrymme utanför objektivitetsprincipen. Det har emellertid hävdats att likhetsprincipen är något vidare och att den inrymmer ett krav på konsekvens i beslutfattandet i fall där en myndighet har fri prövningsrätt och därför kan välja på olika alternativ utan att dessa strider mot objektivitetsprincipen.¹⁶

4.2 Objektivitetsprincipen och likhetsprincipen i rättstillämpningen

Konstitutionsutskottets granskning av regeringen

Bestämmelsen är tillämplig i ärenden där regeringen fullgör förvaltningsuppgifter. Objektivitetskravet gäller emellertid inte bara vid handläggningen av ärenden och juridiska bedömningar kring dessa, utan även vid faktiskt handlande och ren service visavi medborgarna. Därmed kan bestämmelsen också bli aktuell att åberopa och tillämpa vid konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning enligt 13 kap. 1 § RF.

¹⁴ Prop. 1975/76:209 s. 97 ff.

¹⁵ Prop. 1975/76:209 s. 98 och 138 och KU 1975/76:56 s. 21.

¹⁶ Tom Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 144.

Som exempel på fall där paragrafens tillämpning aktualiserats kan nämnas 1993/94:KU30 s. 139, 2008/09:KU20 s. 149 och 2009/10:KU20 s. 58 som samtliga gäller regeringsbeslut om generaldirektörers arbetsrättsliga förhållanden samt 2007/08:KU20 s. 206, som gäller ett statsråds beredning av ett utredningsuppdrag med ett felaktigt uttalande om den utredningsman som tidigare haft uppdraget. En samlad redogörelse om saklighetskravet i regeringsformen finns i 2007/08:KU6 s. 14 ff. Likhetsprincipen återopades av konstitutionsutskottet i ett granskningsärende, 2012/13:KU20 s. 219, som grund för att företrädare för massmedia – liksom andra enskilda – som begär ut allmänna handlingar hos ett departement ska behandlas lika.

Rättsfall

Från rättspraxis kan följande fall nämnas.

NJA 1987 s. 459 Högsta domstolen ansåg i ett mål det felaktigt att låta den omständigheten att en gärningsman var offentlig tjänsteman inverka på straffmätningen när brottet inte hade haft något samband med hans ställning. Denna särbehandling ansågs uppenbart strida mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § om allas likhet inför lagen och därmed innebära en uppenbart lagstridig rättstillämpning som gav grund för resning.

RÅ 81 2:25 En kommunstyrelse bedömdes ha agerat i strid mot objektivitetsprincipen genom ett beslut om ekonomiska sanktioner mot ett företag och om undantag från upphandlingsordningen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg handlandet utgöra ett klart och medvetet avsteg från saklighets- och opartiskhetsprincipen. Beslutet ansågs falla utanför den kommunala kompetensen.

RÅ 1996 ref. 28 Vid rättsprövning i mål om tillstånd till nybyggnad av fritidshus ansågs ett regeringsbeslut strida mot kravet på saklighet. Som brott mot saklighetskravet ansågs här att beslutet baserats på faktafel och underlåtenhet att beakta vissa fakta.

HFD 2011 ref. 10 Ett regeringsbeslut angående statsbidrag till trossamfund upphävdes vid rättsprövning under återopande av bl.a. 1 kap. 9 § på grund av att skälen för avslag inte redovisats i regeringens beslut.

AD 1984 nr 79 och AD 1986 nr 28 Påstått brott mot kravet på saklighet och opartiskhet har inte ansetts kunna omedelbart läggas till grund för civilrättsliga anspråk. Jfr också om Arbetsdomstolens restriktiva syn på bestämmelsens betydelse AD 1985 nr 129.

JO- och JK-uttalanden

Objektivitetsprincipen får sin närmare belysning inte minst i Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsynsverksamhet. Här ska ett flertal exempel ges på ärenden där JO och JK i sina uttalanden åberopat bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

JO 1990/91 s. 347 och 1992/93 s. 539 med kritik mot en fakultativ kommunal nämnd som vid fördelning av marknadsplatser avvikit från objektivitetsprincipen.

JO 1992/93 s. 481 med kritik mot en kommun för bristande objektivitet i en miljökatalog.

JO 1998/99 s. 534 om ett biblioteks vägran att låna ut böcker.

JO 1999/00 s. 366 om en byggnadsnämnd som lät ett privat företag bekosta ett extra nämndsmantråde. JO uttalade allvarlig kritik och be-
tecknade detta som ett flagrant avsteg från objektivitetsprincipen.

JO 2006/07 s. 362 där det konstaterades att en länsstyrelseföreskrift om fridlysning av Storsjödjuret saknat rättslig verkan.

JO 2010/11 s. 31 f. med en översikt över flera JO-beslut som rör kravet på opartiskhet och saklighet, jfr JO 2012/13 s. 490.

JO 2010/11 s. 284 med kritik mot en valnämnd som i en röstlokal inte tillhandahållit alla valsedlar på likformigt sätt.

JO 2010/11 s. 616 (4935-2009) om kravet på saklighet och opartiskhet i myndighetsinformation till allmänheten på exempelvis en webbplats. Se även JO 2013-11-21 (5875-2012) resp. JO 2013-11-21 (6153-2012) om detta krav vid inlägg på polisens Facebookkonto resp. Twitterkonto. Se även JO 2011/12 s. 605 om myndighetsinformation i form av kampanjfilm och utställning.

JO 2011/12 s. 594 med kritik mot en kommunal idrotts- och föreningsnämnd; uttalanden om rätten att vistas i myndigheters lokaler, möjligheten att där ställa upp fotograferings- och intervjuförbud m.m.

JO 2012/13 s. 41 med allvarlig kritik mot en rådman för att ha brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet genom utformningen av en dom och genom att ställa irrelevanta frågor under huvudförhandlingen i målet.

JO 2012/13 s. 419 angående en skolas agerande mot ett politiskt flygblad i strid med objektivitetsprincipen.

JO 2012/13 s. 428 med kritik mot en kommun för beslut i anställningsärenden innan ansökningsstiden gått ut.

JO 2012/13 s. 464 med kritik mot en kommun för att i samband med ett anställningsförfarande ha brutit mot bl.a. kravet på saklighet.

JO 2012/13 s. 485 angående användningen av en kommuns webbplats i strid med kravet på opartiskhet.

JO 2013/14 s. 208 (232-2012) med kritik mot en polismyndighet och en anställd där, som i strid med kravet på opartiskhet sökt sätta press på en av parterna i en tvist. Se även JO 2013/14 s. 211 (279-2012) om bristande opartiskhet vid en polisiär utredningsåtgärd i ett annat fall.

JO 2013/14 s. 546 (2459-2011) med kritik mot en rektor för agerande i strid med objektivitetsprincipen i samband med avslag på ett politiskt ungdomsförbunds ansökan om att få ordna ett bokbord vid ett gymnasium inför ett politiskt val.

JO 2013-10-11 (4427-2011) med allvarlig kritik mot en landshövding för att ha motiverat ett beslut i ett strandskyddsärende på ett sätt som stått i strid med kravet på saklighet.

JO 2014-02-11 (641-2013) med allvarlig kritik mot en tjänsteman vid Skatteverket för bemötande av en person. JO anför att kravet på korrekt bemötande framgår av bestämmelsen om saklighet och kritiserar tjänstemannens skrivsätt.

JO 2014-03-20 (746-2013) med allvarlig kritik mot kommunala tjänstemän för att inte ha iakttagit saklighet och opartiskhet vid handläggningen av ett ärende om bygglov.

JK 1993 s. 44 om jävs- och bisysslefrågor vid en av Statens livsmedelsverk tänkt förändring inom besiktningsveterinärorganisationen.

JK 1994 s. 89 med kritik mot polismyndighet som i den brottsbekämpande verksamheten lämnat vilseledande information till massmedia (desinformation).

JK 1995 s. 26 angående kravet på saklighet i remissyttranden (s. 43 f.).

JK:s beslut 2010-12-27 (1854-10-22) i ett initiativärende med anledning av att företrädare för ett politiskt parti har avvisats från en skola.

5 Ändamålsparagraferna i 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § TF

Ändamålsparagraferna i TF kan också ses som konstitutionella portalparagrafer. Här finns ett retoriskt anslag och texten kan ses som en högtidligt och elegant utformad ingress som vill fånga mer än den rena juridiska sakprosan. Bestämmelserna kan sägas uttrycka TF:s etos.¹⁷ De går tillbaka på texten i 1810 års TF och har i en senare orolig tid, på 1930-

¹⁷ Johan Hirschfeldt, *Två portalstadganden i tryckfrihetsförordningen – hur skapades de?*, Festskrift till Hans Ragnemalm, 2005, s. 159.

talet, sagts vara den lagliga grundvalen till hela den moderna tankefriheten i vårt land.¹⁸

I 1 kap. 1 § TF definieras först det rättsliga begreppet tryckfrihet med bl.a. censurförbudet. Därefter anges tryckfrihetens och offentlighetsprincipens syfte att det ”till säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning” ska stå var och en ”fritt att ... yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst” – allt under iakttagande av bestämmelserna i TF.

I 2 kap. 1 § TF anges med ett direkt anknytande uttryckssätt att offentlighetsprincipens innebörd är ”till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning”.

Här utvecklas alltså centrala delar av den i 1 kap. 1 § RF angivna principen om fri åsiktsbildning.

6 Mål- och programstadganden på lägre nivå

De tre bestämmelserna 1, 2 och 9 §§ i RF:s inledningskapitel och 1 kap. 1 § TF ger alltså uttryck för författningens grundvärden som sedan närmare utvecklas i främst rättighetskapitlet, 2 kap. RF. De bildar därmed också en ram för vissa andra målsättningsstadganden som finns i svensk lagstiftning, fast då på lägre nivå.

Jag ska här förteckna några sådana lagrum och i anslutning därtill peka på förarbetsuttalanden m.m.

6.1 Kommunalagen (1991:900)

1 kap. 1 §

Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Dessa sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

Av förarbetena framgår att det ansetts finnas anledning att i kommunalagen markera demokratins värde för den kommunala praktiken även om regeringsformen stadgar att demokrati är grunden för all offentlig makt. Demokratins anges som den viktigaste värdegrunden för kommunal självstyrelse och grundidén bakom den kommunala självstyrelsen är en sty-

¹⁸ Birger Beckman, Svensk folkfrihet genom tiderna, 1937, s. 430.

relse av folket, genom folket och för folket. Slutsatsen blev att kommunallagens inledningsparagraf ska få en egen motsvarighet till stadgandet i regeringsformens inledningsparagraf.¹⁹

6.2 Radio- och tv-lagen (2010:696)

5 kap. 1 §

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

En motsvarande bestämmelse finns i 14 kap. 1 § samma lag i fråga om innehållet i ljudradiosändningar.

Bestämmelsen kallas i dagligt tal demokratibestämmelsen. Denna bestämmelse har tolkats som en skyldighet för programföretagen att vara partiska till förmån för de grundläggande demokratiska värdena. Stadgandet har inte varit avsett att hindra programföretagen från att skildra odemokratiska förhållanden och företeelser eller från att återge odemokratiska meningsyttringar i radio och tv. Bestämmelsen har emellertid ansetts innebära en skyldighet för programföretagen att markera ett avståndstagande från eller att bemöta antidemokratiska uttalanden. I förarbetena betonas vidare att det är kärnan av folkstyrelsens principer som stadgandet ska gälla och avser med ”det demokratiska statsskickets grundidéer” beteckningen på en statsform som bygger på fri åsiktsbildning, allmän och lika rösträtt samt fria och hemliga val. Med uttrycket ”alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet” avses de sidor av demokratibegreppet som anknyter till bl.a. förhållandet mellan människor och nämner därvid fördömande av rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan män och kvinnor.²⁰ Bestämmelsen anses även innebära en skyldighet att markera ett avståndstagande från eller att bemöta antidemokratiska uttalanden och att verka för att rasfördomar bekämpas.

Demokratibestämmelsen har införts dels för att lagstiftaren ansett att det fanns ett inhemskt behov, dels för att det s.k. tv-direktivet krävt det. Lagstiftaren har konsekvent ansett att demokratibestämmelsen tillsam-

¹⁹ Prop. 2001/02:80 s. 73.

²⁰ Prop. 1977/78:91 s. 230 och prop. 1995/96:160 s. 91 ff. och 171.

mans med reglerna om hets mot folkgrupp tillgodoser de allmänna krav som ställs i tv-direktivet på att sändningar inte får innehålla något som uppammar hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.

Det kan nämnas att innebörden av kravet på saklighet här får en belysning även genom Granskningsnämnden för radio och tv som bedömer om radio- och tv-program som har sänts följer reglerna. Nämnden granskar programmen efter anmälningar från tittare och lyssnare eller på initiativ av Myndigheten för radio och tv. Jag går inte närmare in på detta här.

6.3 Bibliotekslagen (2013:801)

I bibliotekslagen anges lagens ändamål:

2 §

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Bibliotekens bidrag till det demokratiska samhällets utveckling behandlas i förarbetena sammanfattningsvis enligt följande.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet förmedlar kunskap och ger förutsättningar för ett offentligt samtal där enskilda fritt kan behandla gemensamma angelägenheter och utbyta åsikter. Biblioteken spelar också en viktig roll som vägledare i sökandet efter information och olika konstnärliga uttryck, såsom litteratur, musik och film. Bibliotekens roll som förmedlande och vägledande instans är av särskild betydelse för grupper som saknar ekonomiska eller andra möjligheter att själva införskaffa eller hitta efterfrågade medier.

Dessa grundläggande ändamål uttrycks i bestämmelsen. Här innefattas idén om att demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för fritt åsiktsutbyte och diskussion om gemensamma angelägenheter. Att biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling uttrycker en målsättning om allas delaktighet i samhällslivet som främjas genom de medel som nämns, dvs. kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Att biblioteken ska bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att de intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls och även i övrig verksamhet understödjer ett fritt meningsutbyte. Bestämmelsen innebär att biblioteksverksamheten ska präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur eller andra hindrande åtgärder. Yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på.²¹

Frågan om ett folkbibliotek ägt vägra låna ut vissa böcker till en person med hänsyn till dennes syfte med lånet har behandlats av JO i ett ärende, där JO tar upp saken mot bakgrund av RF:s stadganden om informationsfriheten och objektivitetsprincipen. JO anförde avslutningsvis:²²

Handlingarna i ärendet visar, som framgått, att biblioteket tillmötesgått C Vs begäran om ett boklån först sedan personalen förvässat sig om att han hade ett seriöst syfte med sin begäran. Det framstår som uppenbart att detta syfte fastställts med beaktande av C Vs politiska eller religiösa inställning och att denne, om han i artikeln eller eljest redovisat en enligt personalens mening felaktig uppfattning, inte skulle ha fått sin framställning tillgodosedd. Mot bakgrund av vad som ovan anförts om tillämpningen av principerna om objektivitet och likabehandling på biblioteksverksamhet kan en sådan sortering av dem som önskar låna böcker inte godtas.

6.4 Högskolelagen (2005:1208)

1 kap. 5 §

Högskolorna skall i sin verksamhet främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö, ekonomisk och social välfärd och rättvisa.

I högskolornas verksamhet skall jämställdhet mellan kvinnor och män alltid iakttas och främjas.

Högskolorna bör vidare i sin verksamhet främja förståelsen för andra länder och för internationella förhållanden.

Högskolorna skall också aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan.

Här bör endast noteras att det i förarbetena uttryckligen anges att det första stycket i paragrafen är avsett att på högskoleområdet konkretisera det

²¹ Prop. 2012/13:147 s. 12.

²² JO 1998/99 s. 534.

allmänna målsättningsstadgande som för hela det allmännas verksamhet finns i 1 kap. 2 § RF.²³

6.5 Skollagen (2010:800)

Syftet med utbildningen inom skolväsendet

4 §

Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Utformningen av utbildningen

5 §

Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor.

Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling.

Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

I paragrafen anges enligt förarbetena syftet med utbildningen, som är av betydelse både för den enskilda individens utveckling och för samhällsutvecklingen. Formuleringarna är allmänt hållna och utgör i första hand en grundval för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Med värden avses förskolans och skolans värdegrund som ska utgå från grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna. Det närmare innehållet i dessa rättigheter uttrycks i flera internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Bestämmelser om utbildning-

²³ Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 16 s. 137.

ens syfte finns bl.a. i artikel 29 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) samt i artikel 13 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar innebär att det måste finnas kunskap hos såväl förskollärare, lärare och annan personal som hos barn och elever om vad dessa värderingar och rättigheter innebär och hur de kan förverkligas.

I portalparagrafen görs mot denna bakgrund ett tillägg om de mänskliga rättigheterna och ett förtydligande om att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

Att förmedla och förankra de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar innebär att det måste finnas kunskap om vad dessa värderingar och rättigheter innebär och hur de kan förverkligas.

Sverige har internationella förpliktelser när det gäller de mänskliga rättigheterna som bör vara vägledande för och genomsyra hela skolväsendet. I första hand ligger ansvaret för att de mänskliga rättigheterna respekteras och tillgodoses på varje stats regering men även de statliga och kommunala förvaltningarna har ett ansvar. Detta innebär att den svenska skollagstiftningen och verksamheten inom skolväsendet ska överensstämma med Sveriges förpliktelser enligt dessa överenskommelser. Tillägget om de mänskliga rättigheterna som nämns i bestämmelsen betonar detta.²⁴

Det är värt att anmärka att det i förarbetena till 2010 års skollag inte görs någon direkt anknytning till de värdegrundsbestämmelser i RF som här behandlats. Dock gjordes det i förarbetena till tidigare skollag i ett liknande men inte så utvecklat sammanhang en hänvisning till 1 kap. 2 § RF med dess betonande av att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.²⁵

Det kan här nämnas att frågor kring skolans värdegrund har uppmärksamats av JO och JK i ett antal ärende som gällt politiska partiers information i skolan och där frågor om objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF uppmärksamats.²⁶

²⁴ Prop. 2009/10:165 s. 220 f.

²⁵ Prop. 1990/91:18 s. 30

²⁶ För en översikt över sådana beslut, se Dir. 2014:117 Politisk information i skolan.

6.6 Socialtjänstlagen (2001:453)

1 kap. 1 §

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Socialtjänstlagen har betecknats som en målinriktad ramlag. Bestämmelsen i portalparagrafen har sagts i påtaglig mån bygga på den begrepps-bildning som återfinns i 1 kap. 2 § RF.²⁷

I propositionen till den tidigare socialtjänstlagen diskuteras anknytningen till grundlagen. I anslutning till den angivna uppgiften att främja jämlikhet i levnadsvillkor bemöter föredragande statsrådet remissynpunkten att de övergripande målen för denna lags område liksom för många andra samhällsverksamheter inte skulle ha sin plats i en enskild författning utan i grundlagen. Han anför vidare:²⁸

Socialutredningen säger i denna fråga att sociala mål som överensstämmer med regeringsformens principer bör vägleda inte bara socialtjänsten utan all samhällsverksamhet. Jag delar socialutredningens mening. Socialtjänsten är en av de många verksamheter som skall sträva efter att uppfylla de sociala målen. Det har stor betydelse att dessa riktlinjer läggs fast i den lag som skall reglera omdaning av den traditionella socialvården till en socialtjänst.

6.7 Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

2 §

Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen.

²⁷ Lars Clevesköld i Karnov 2013/14 s. 5100.

²⁸ Prop. 1979/80:1 s. 139.

Värden skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården.

Bestämmelsen i paragrafens andra stycke infördes 1997 (SFS 1997:142) i samband med ny lagstiftning om prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Det föreslogs då att första stycket skulle kompletteras på så sätt att de grundläggande etiska principerna, människovärdesprincipen och behovs-solidaritetsprincipen återspeglas i lagen. Regeringen anslöt sig till denna bedömning.²⁹

6.8 En kommentar

I den underliggande lagstiftningen finns alltså målbestämmelser som i viss mån behandlar samma principer och värden som i RF. Dessa bestämmelser utformas med struktur och uttrycksätt som är avpassade direkt för det avgränsade behovet. Det görs därvid inte kopplingar till grundlagens normer och värderingar på något konsekvent sätt. Ibland blir formuleringarna vaga och ibland finns inga kopplingar alls uttryckta, som i fråga om den nya skollagen. Där saknas referenser till regeringsformen och den fria åsiktsbildningen inte bara i lagtexten utan också i förarbetena till målparagrafen.

Lagstiftaren har alltså inte tagit tillfället i akt att i dessa lämpliga sammanhang hålla fram och tydligt erinra om att det finns en överordnad gemensam konstitutionell värdegrund. I stället blir resultatet en risk för missuppfattningar och oklarheter kring centrala målformuleringar. Så möjligheten att i olika sammanhang sedan levdagöra grundlagen som värdebärare för vårt samhälle går förlorad.

Här har dock tagits ett lovvärt initiativ. För att stödja att de offentliga tjänstemännen i sitt arbete vägleds av en gemensam värdegrund har på senare år ett arbete inletts med att söka formulera en värdegrund för den offentliga tjänsten och ett utvecklingsarbete inom ramen för Värdegrundsdelegationen.³⁰

²⁹ Prop. 1996/97:60 s. 13.

³⁰ Se Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, Krus, 2009 och www.vardegrundsdelegationen.se.

Ett önskemål bör vara att sådana här underliggande målbestämmelser i lagtextform eller genom förarbetsuttalanden kunde knytas tydligt till den konstitutionella värdegrunden i RF 1 kap.

7 Författningens kärnvärden och den goda medborgaren

Den här genomgången visar på en möjlighet att gå vidare. Jag har velat peka på en kärna av bestämmelser i våra grundlagar som tillsammans anger övergripande principer och värden. De uttrycker spelregler för politiken, mål och värden för samhällsutvecklingen, ramar för offentlig maktutövning och skydd för den fria åsiktsbildningen. Här finns också en anknytning till våra konventionsåtaganden i fråga om mänskliga rättigheter. Jag menar att man här kan tala om värdegrunden för den svenska demokratiska rättsstaten eller om de svenska konstitutionella kärnvärdena.

Här har visats att det under senare år blivit vanligare att 1 kap. 2 § och 1 kap. 9 § RF uttryckligen åberopas som ett led vid domstolsprövning och särskilt i JO:s och JK:s verksamhet. Detta är en mycket positiv utveckling. En liknande "aktivering" av regeringsformen har nyligen skett genom Högsta domstolens välkända avgörande om skadestånd för överträdelse av det grundlagsfästa skyddet för medborgarskap.³¹

Ska den konstitutionella värdegrunden kunna levandegöras och konkretiseras så är det nödvändigt att värden och principer som finns i dessa bestämmelser i RF uttryckligen åberopas så att författningens kärnvärden tydligt hålls fram så ofta det är relevant att göra det.

1634 års regeringsform har setts som en sorts Statskalender i paragrafform och 1974 års RF har till och med liknats vid en kommunal ordningsstadga. Ser man historiskt har vår författningsutveckling präglats mer av stegvisa förändringar i fredstid än i många andra länder där konstitutionen fötts med nationen. Författningspatriotism i Sverige är mot den bakgrunden nog tänkbar endast i beredskapstider. Vi jurister ser mer än andra att regeringsformens betydelse som ett rättsligt instrument med vissa angivna kärnvärden stärks alltmer. Den kunskapen och den

³¹ Högsta domstolens avgörande den 23 april 2014 (mål nr T 5516-12).

bakomliggande konstitutionella utvecklingen blir allt viktigare att i olika former föra ut i samhället.³²

³² Johan Hirschfeldt, Grundlagens normer och den goda medborgarens värderingar, i På jakt efter den svenska normen, BRÅ PM 1998:1, 1998 och Johan Hirschfeldt, recension av Sveriges konstitutionella urkunder med Nils Stjernquists inledning Land skall med lag byggas – Sveriges författningshistoria, SvJT 2001, s. 727.