

Är RF 1 kap. 2 § bara tomma ord?

– Några tankar om målsättningsstadgandet i RF

1 Inledning

Varför finns det ett målsättningsstadgande i RF 1 kap. 2 § om tanken är att det inte ska vara rättsligt bindande. Vilken funktion fyller det egentligen? I denna text kommer dessa två frågor att diskuteras med syftet att försöka utröna om stadgandet endast är tomma ord eller om det även kan ha en rättslig betydelse.

Regeringsformens första kapitel sätter upp ramarna för det svenska statsskicket genom att slå fast grunderna för organisationen och de värden som ska styra riket. I RF 1 kap. 2 §, som är i fokus i denna text, stadgas bland annat de sociala rättigheterna och grunden för diskrimineringsskyddet i Sverige. Enligt förarbetena ger den ”uttryck för vissa särskilt viktiga mål för samhällsverksamheten”.¹ Det sägs vidare, något motsägelsefullt, att regleringen inte är rättsligt bindande men att den kan användas som tolkningsdata för tillämpningen av andra lagrum.²

Frågan är vad detta innebär. I denna text kommer jag att kritiskt diskutera motiven bakom stadgandet och tankarna om dess tillämpning. Tanken är att analysera vad förarbetenas uttalanden egentligen innebär. Texten gör inget anspråk på att vara uttömmande i ämnet utan ska snarare ses som inledning och underlag till en fortsatt diskussion om synen på RF 1 kap. 2 § och vilket syfte ett målsättningsstadgande kan och bör ha.

¹ Prop. 2009/10:80 s. 188.

² Prop. 2001/02:72 s. 24.

Inledningsvis kommer en kortfattad diskussion kring tanken bakom RF 1 kap. 2 § och de oklarheter som stadgandet och dess motiv för med sig. Därefter följer en presentation av de olika delarna av regleringen för att ge en fördjupning i vad som avses med regleringen. Jag kommer sedan att föra en diskussion kring frågan om kontrollen av regleringen efterlevs följt av en diskussion om möjliga tillämpningsområden för stadgandet. I den delen kommer frågan om positiv faderskapstalan användas som ett exempel på hur regleringen skulle kunna komma till användning. Texten avslutas med några sammanfattande och avrundande kommentarer.

2 Vad är tanken bakom stadgandet?

Enligt förarbetena ska RF 1 kap. 2 § ses som ett målsättningsstadgande och är därför inte rättsligt bindande. Tanken är istället att det ska fungera som anvisningar till det allmänna att verka i en viss riktning.³ Med andra ord kan ingen åberopa regeln i en domstol utan istället är det lagstiftaren som ska ha den i åtanke när den lagstiftar.

”Det är inte fråga om en rättsligt bindande regel utan om ett program- och målsättningsstadgande som ger uttryck för vissa särskilt viktiga principer för samhällsverksamhetens inriktning. Stadgandets främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de ifrågavarande målsättningarna i största möjliga utsträckning förverkligas.”⁴

För att göra skillnad mellan målsättningsstadganden och rättsligt bindande regler talar förarbetena om ”ska-regler” och ”bör-regler”. Målsättningsstadganden är då ”bör-regler” och därmed inte rättsligt bindande.⁵ Det är istället fråga om grundläggande värderingar som är avsedda att vara styrande för all offentlig verksamhet.⁶

Så långt framstår hela resonemanget som tydligt och klart. Regleringen är inte rättsligt bindande utan endast ett sätt att styra staten i sitt agerande och normgivande. Frågan blir då hur det säkerställs att lagstiftaren och andra aktörer inom staten låter sig styras av dessa målsättningar. Eftersom det inte kan bli fråga om någon rättslig kontroll är stadgandets

³ Prop. 1975/76:209 s. 128 f. och s. 136 f. Se även SOU 2008:125 s. 454 och prop. 2009/10:80 s. 188.

⁴ Prop 2001/02:72 s. 15.

⁵ Se SOU 1975:75 s. 184.

⁶ Nyman, O, *Regeringsformens målsättningsstadganden*, FT 1984 s. 289–303, s. 289.

efterlevnad istället tänkt att bli föremål för politisk kontroll.⁷ Frågan är dock vem som ska utöva denna kontroll och hur den ska gå till?

En annan följd av att stadgandet inte är rättsligt bindande är att den enskilde inte kan erhålla någon rättighet med stöd av det. I förarbetena skrivs det dock att stadgandet kan få rättslig betydelse som ”tolkningsdata” vid tillämpning av andra regler.⁸ Vad innebär det? Kan regleringen vara styrande för hur andra rättsregler ska tolkas? Skulle då en enskild kunna åberopa en rättsregel och tillsammans med RF 1 kap. 2 § argumentera för en viss tolkning? Innebär inte det att regeln trots allt är rättsligt bindande även om den inte är direkt åberopbar?

Det går konstatera att dess status inte är helt tydlig. Uttalanden i förarbetena skapar en osäkerhet kring hur stadgandet ska användas och av vem. Tydligt är att lagstiftaren har ansett att de värden som framkommer är viktiga och ska styra den ”samhälleliga verksamheten” men det är oklart hur de ska göra det och vem som ska övervaka dess efterlevnad.

3 En närmare presentation av stadgandet

För att kunna diskutera tillämpningen av RF 1 kap. 2 § kan det vara bra att bekanta sig med stadgandet som idag består av sex stycken. Det infördes i RF i samband med grundlagsreformen 1976⁹ och har ändrats vid två tillfällen vilka kommer att redogöras för nedan. Genomgången av stadgandet görs stycke för stycke för att betona de olika beståndsdelarna av regleringen. Först kommer styckets lydelse och därefter en kortare kommentar till det.

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

Det första stycket skiljer sig från de övriga genom att mer allmänt slå fast att det offentliga maktutövandet ska respektera alla människors lika värde, frihet och värdighet. Det ses som en inledning till resten av paragrafen och som överordnad det som följer.¹⁰ Målsättningen i stycket full-

⁷ SOU 1975:75 s. 184 och prop. 2001/02:72 s. 15 f. Se även Lind, A-S, *Sociala rättigheter i förändring – En konstitutionellrättslig studie*, Uppsala universitet, 2009, s. 438 f.

⁸ Prop. 2001/02:72 s. 16.

⁹ Prop. 1975/76:209.

¹⁰ Se t.ex. Eka, A, Hirschfeldt, J, Jermsten, H & Svahn Starrsjö, K, *Regeringsformen – med kommentar*, Karnov Group, 2012, s. 27.

följs sedan i RF 1 kap. 9 § och skyddet mot diskriminering i RF 2 kap. 12–13 §§.

Sett till utformningen av stycket är likheten med RF 1 kap. 9 § slående och innehållsmässigt överlappar de även varandra. Stycket behandlar i likhet med 9 § hur det allmänna ska agera. Med det menar jag att det är en reglering som fastslår *hur* rätten ska utövas snarare än *vad* rätten ska innehålla vilket är vad övriga stycken i 2 § i huvudsak reglerar.¹¹

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 andra stycket behandlar de sociala rättigheterna. De karaktäriseras av att de ger ett skydd med hjälp av det allmänna till skillnad från de ”klassiska” rättigheterna som handlar om att ge den enskilde skydd mot det allmänna.¹² Med andra ord, när de ”klassiska” rättigheterna ålägger staten att avstå från ett visst handlande ger de sociala rättigheterna staten en förpliktelse att agera.¹³ Det innebär att de sociala rättigheterna ålägger staten kostnader och nivån på rättigheten blir då beroende av de finansiella möjligheterna för staten att agera.

Det konstateras i förarbetena att de sociala rättigheterna har en central plats i det moderna välfärdssamhället och att de blivit ”det övergripande målet för den politiska verksamheten”.¹⁴ Det ansågs därför ”naturligt” att dessa kom till uttryck i grundlagen.¹⁵ På grund av att de sociala rättigheterna är beroende av att staten agerar och att detta som sagt kräver resurser ansåg lagstiftaren inte att det var lämpligt att göra dem rättsligt bindande. Istället valdes en lösning där de sociala rättigheterna kom till uttryck i RF som mål för ”den samhälleliga verksamheten”.¹⁶

Detta har även lett till att de sociala rättigheterna är mycket sparsamt reglerade i RF. Det är egentligen bara målsättningen avseende rätten till utbildning som mer konkret kommer till uttryck i RF, närmare bestämt i RF 2 kap. 18 §.

¹¹ Jfr Nyman s. 289.

¹² SOU 1975:75 s. 163.

¹³ A.st.

¹⁴ Prop. 1975/76:209 s. 128. Se även Lind, s. 24 f.

¹⁵ Prop. 1975/76:209 s. 128.

¹⁶ A.st.

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

År 2002 kompletterades stadgandet med ett nytt tredje stycke som knyter an till de mål som ställs upp i Miljöbalken 1 kap. 1 § st. 1.¹⁷ Det ansågs angeläget att i grundlagen betona solidariteten med kommande generationer och styra in samhället på en mer långsiktigt hållbar bana.¹⁸

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

I stadgandets fjärde stycke konstateras att det allmänna ska verka för att demokratins idéer ska vara vägledande inom samhällets alla områden. Noterbart är att begreppet demokrati uttryckligen nämns endast i detta stycke och i RF 2 kap. 21 §. Tanken bakom denna första del av stycket är att betona att demokratibegreppet inte bara avser själva styrelseskicket utan är gällande i all verksamhet på alla nivåer.¹⁹

När det gäller skyddet för den enskildes privat- och familjeliv konstaterades det i förarbetena att det är viktigt att skyddet för detta kommer till uttryck i grundlagen då ”grundsatsen om den enskildes rätt till en fredad sektor är av [...] väsentlig betydelse i en demokratisk stat”.²⁰ I skyddet ingår till exempel rätten att ingå äktenskap.²¹

Den enskildes privatliv skyddas rättsligt genom reglerna om skydd mot åsiktsregistrering i RF 2 kap. 2–3 §§ och skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten i RF 2 kap. 6 §. Däremot har inte familjelivet något närmare skydd i RF. Det skyddas dock av artikel 8 i EKMR. Eftersom skyddet för familjelivet är ett exempel på en rättighet som inte återfinns någon annanstans i RF kommer jag att använda denna som exempel nedan i diskussionen om möjlig tillämpning av stadgandet.

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.

¹⁷ Prop. 2001/02:72.

¹⁸ Prop. 2001/02:72 s. 23.

¹⁹ Prop. 1975/76:209 s. 138. Se även SOU 1975:75 s. 93.

²⁰ Prop. 1975/76:209 s. 131.

²¹ SOU 1975:75 s. 183.

Det femte stycket innehöll från början endast att det allmänna skulle tillförsäkra män och kvinnor lika villkor. År 2002 byggdes stycket ut med att det allmänna även skulle verka för delaktighet och skydd för utsatta grupper.²² I stycket föreskrivs att det allmänna ska motverka diskriminering på grund av ett antal uppräknade omständigheter. Den avslutande ”andra omständigheter” betonar att uppräknningen inte är uttömmande.²³ Skyddet mot diskriminering har sitt rättsligt utkrävbara skydd i RF 2 kap. 12–13 §§.

I samband med grundlagsrevisionen 2010 kompletterades stycket med det allmännas ansvar att ta tillvara på barns rätt. Tanken var dels att betona det allmännas ansvar, dels att markera Sveriges förpliktelser enligt FN:s Barnkonvention.²⁴

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

Det sjätte och avslutande stycket i fick sin nuvarande lydelse i samband med grundlagsrevisionen 2010. Genom förändringen betonades samernas särställning som urbefolkning genom att de, till skillnad från tidigare, omnämndes särskilt i stadgandet.²⁵ Samernas särställning kommer även till uttryck i RF 2 kap. 17 § st. 2 där samernas rätt till renskötsel särskilt lyfts fram.

Stadgandet ger mer generellt ett skydd för de nationella minoriteternas kultur- och samfundsliv. I samband med förändringen 2010 stärktes även skyddet genom att utformningen ändrades från ”bör främjas” till den nuvarande lydelsen ”ska främjas”. En starkt bidragande orsak till denna förändring var att stadgandet skulle spegla Sveriges förpliktelser enligt Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.²⁶

²² Prop. 2001/02:72.

²³ Prop. 2001/02:72 s. 49.

²⁴ Prop. 2009/10:80 s. 188.

²⁵ Prop. 2009/10:80 s. 189.

²⁶ A.st.

4 Kontrollen av stadgandets efterlevnad

Det konstateras som sagt i förarbetena att stadgandet inte är rättsligt bindande utan att dess efterlevnad istället ska vara föremål för politisk kontroll. Regleringen talar om det "allmänna" vilket innebär att regeln ska genomsyra hela den offentliga verksamheten. Det innebär även att en eventuell kontroll måste ske på olika nivåer.

Som jag visat ovan är lagstiftaren en av dem som ska påverkas av regeln genom en skyldighet att via lagstiftning uppfylla de mål som stadgandet ställer upp. Därmed behövs en kontroll av själva lagstiftandet och hur det förhåller sig till målsättningsstadgandet. Den svenska lagstiftningsprocessen innehåller flera moment av kontroll där frågan om ett lagförslag är förenligt med RF 1 kap. 2 § eller inte kan tas upp. Här spelar inte minst Lagrådet en viktig roll men även beredande utskott kan och bör ta upp denna fråga. Det är även viktigt att utredningen som föregår lagstiftningen förhåller sig till stadgandet, vilket inte är ovanligt.²⁷

Så långt är det ganska oformulerat, men vad händer om ingen lagstiftning initieras? En del av syftet med målsättningsstadgandet är att det ska uppmana lagstiftaren till att skapa regler som gör att de värden och mål som regleras också uppnås. Vem har att övervaka att så sker? I avsaknad av en naturlig instans för detta faller ett tungt ansvar på riksdagsledamöterna och då kanske framförallt på oppositionen. Möjligen skulle KU kunna ta upp det inom ramen för sin granskning av regeringen i enlighet med RF 13 kap. 1 §, antingen ad hoc eller genom anmälan från riksdagsledamot.

När det gäller verkställandet av den offentliga verksamheten har både JO och JK en övervakande roll och båda kan på ett naturligt sätt inkludera stadgandet i sin granskande verksamhet. Det finns flera exempel på när så har skett, exempelvis i fråga om övervakning från det allmänna.²⁸

Sammanfattningsvis i denna del kan sägas att det är oklart vem som ska övervaka efterlevnaden av regleringen framförallt i fråga om lagstiftning. I tillämpningssituationen är det naturligt att JO och JK är de instanser som har ansvar för kontrollen även om den då blir just rättslig och inte politisk. Om JO och JK använder RF 1 kap. 2 § som tolkningsdata är hoppet inte långt till att domstolarna ska göra detsamma även om

²⁷ Se t.ex. SOU 2014:59, *Bostadsförsörjning och riksintressen*, s. 82.

²⁸ Se t.ex. JO 2009/10 s. 398. För fler exempel på när JO och JK har använt sig av RF 1:2 i sin granskning se Eka m.fl. s. 26 f.

förarbetena varit tydliga med att den inte kan vara föremål för rättslig kontroll.

5 Tillämpning av stadgandet

En annan fråga är hur uttalandet om att RF 1 kap. 2 § kan användas som tolkningsdata vid tillämpningen av andra rättsregler ska tolkas. Innebär det att en enskild kan åberopa det som stöd för sin tolkning av en annan rättsregel? Denna fråga får inget klart svar i förarbetena.²⁹

Den första reflektionen, som även gjorts ovan, är att första stycket i regleringen skiljer sig från de övriga. RF 1 kap. 2 § st. 2–6 kan i huvudsak klassificeras som ”vad-regler”. Med det menar jag att de specificerar innehållet i rätten. Det ger anvisningar till lagstiftaren om *vad* rätten ska innehålla. RF 1 kap. 2 § st. 1 däremot har, som sagts ovan, istället karaktären av en ”hur-regel”. Med det menar jag att det är en reglering som fastslår *hur* rätten ska utövas. Det ska dock tilläggas att även övriga delar av stadgandet har inslag av ”hur-regel” men det är inte lika särpräglat som i det första stycket.³⁰

Dessa två regeltyper, ”vad-” och ”hur-regel”, har olika förutsättningar att tillämpas rättsligt. Hur-regeln ger anvisningar inte primärt till lagstiftaren utan istället till rättstillämparen. Det går att jämföra med utformningen av RF 1 kap. 9 § som också vänder sig till rättstillämparen. Det borde därför vara möjligt att även ge RF 1 kap. 2 § st. 1 normativ kraft och i rättsliga sammanhang nyttja den på samma sätt som RF 1 kap. 9 §. Detta är dock en tolkning som står i direkt strid med förarbetena.

En intressant fråga är just vilken roll stadgandet spelar i tolkningen av annan lag och i förlängningen även i en lagprövningssituation. Det är som sagt tydligt att lagstiftaren inte vill att regleringen ska vara rättsligt bindande men samtidigt konstateras att stadgandet ”kan få betydelse som tolkningsdata för hur ett annat lagrum skall tillämpas”.³¹ Vad detta innebär utvecklas som sagt inte närmare.

För att belysa oklarheten i tolkningen tänkte jag illustrera med ett exempel. Som jag visat har flera av styckena i RF 1 kap. 2 § kommit till uttryck i andra delar av RF, exempelvis RF 1 kap. 9 § och diskrimi-

²⁹ Även Lind noterar förarbetenas tystnad avseende frågan om vilken konkret betydelse RF 1 kap. 2 § kan få. Se Lind s. 76.

³⁰ Jfr Nyman s. 289.

³¹ Se t.ex. prop. 2001/02:72 s. 24.

neringsskyddet i RF 2 kap. 12–13 §§. Något som däremot inte har fått något uttryckligt stöd är skyddet för familjelivet. Det skyddas visserligen av artikel 8 EKMR men den artikeln har ingen motsvarighet i RF:s rättighetsskapitel. Frågan är om skyddet för familjeliv i RF 1 kap. 2 § skulle kunna användas som tolkningsdata exempelvis i diskussionen om positiv faderskapstalan.³²

För att kort sammanfatta den diskussionen kan sägas att om ett barn A föds inom äktenskapet mellan kvinna B och man C registreras C automatiskt som barnets far. Om en person utanför äktenskapet, man D, anser sig vara far till barnet har han inga möjligheter att föra en faderskapstalan. Det är endast barnet efter att hen blivit myndig och kvinna B, som för talan i egenskap av barnets mor, som har möjlighet att initiera en faderskapstalan.

Denna situation har prövats i Europadomstolen under artikel 8 EKMR med en utgång som går att tolka som att de svenska reglerna kan vara i strid med EKMR.³³ Problemet i svensk rätt är att det inte går att få till en domstolsprövning då det inte finns någon talerätt för en person i man D:s situation. Frågan är då hur en svensk domstol skulle agera om en person väckte talan och menade att han genom EKMR och RF 1 kap. 2 § har rätt att föra en talan om faderskap. Det skulle då eventuellt gå att hävda att de svenska talerätsreglerna strider mot RF 1 kap. 2 § och dess uttalade mål om att det allmänna ska värna om den enskildes familjeliv.

Detta är bara ett exempel på en situation som skulle kunna uppstå. Det skulle vara möjligt att välja andra delar av målsättningsstadgandet för att exemplifiera. Exempelvis skulle frågan om det allmänna främjar en hållbar utveckling kunna bli en del av en process mot en kommun gällande ett PBL-ärende. Även frågor om barnets bästa skulle kunna bli en del av en rättsprocess. Med andra ord är det möjligt att använda alla delar av regleringen som tolkningsdata i en rättslig prövning av en annan rättsregel.

Det är uppenbart att det finns en bred uppslutning bakom regleringen i riksdagen och att det är en tydlig signal till lagstiftaren. Vore det då inte rimligt att domstolen tog hänsyn till detta i tolkningen av annan lag,

³² Se t.ex. Bull, T, *Diskriminering och dekonstruktion: om positiv faderskapstalan*. Tidskrift för Rettsvitenskap 2000, s. 702–711. Se även Singer, A, *Mannens talerätt vid fastställande av faderskap*, SvJT 1992 s. 549–582.

³³ Rozanski v. Poland, Jfr dock Nylund v. Finland som kommer till en annan slutsats. Den avgörande skillnaden mellan fallen var frågan om den sökande hade skapat en relation till barnet eller ej.

även i de fall domstolen kan konstatera att en svensk lag står i strid med målsättningen i RF 1 kap. 2 §? I den situationen borde domstolen få åsidosätta lagen i enlighet med RF 11 kap. 14 §.³⁴ Det skulle även innebära att kontrollen över om stadgandet efterlevs skulle bli reell.

Ett sätt att sätta detta i perspektiv är att jämföra med hur EU-domstolen använder sig av preambeln till ett direktiv vid tolkning av EU-rätten. I preambeln slås ofta syftet med direktivet fast och EU-domstolen använder sig sedan av detta när direktivets artiklar ska tolkas.³⁵ Ett exempel på detta är mål C-236/09 som rörde frågan om diskriminerande försäkringsvillkor. Vid tidpunkten för domstolens avgörande hade inte EU:s stadga trätt ikraft och var därför inte rättsligt bindande. Frågan var om domstolen ändå skulle använda stadgan för att underkänna delar av direktivet. I domen skriver domstolen (§ 17)

”I artiklarna 21 och 23 i stadgan föreskrivs dels att all diskriminering på grund av kön är förbjuden, dels att jämställdhet mellan kvinnor och män ska säkerställas på alla områden. Eftersom det i skäl 4 i direktiv 2004/113 uttryckligen hänvisas till dessa artiklar ska giltigheten av artikel 5.2 i direktivet bedömas med beaktande av bestämmelserna i stadgan.”

I preambeln till direktivet hänvisades med andra ord till stadgan och domstolen konstaterade då att eftersom ”lagstiftaren” hänvisat till stadgan måste den menat att den skulle användas som ”tolkningsdata”. Med det sagt tillämpades stadgan och delar av direktivet underkändes.

På samma sätt borde RF 1 kap. 2 § kunna användas som ett uttryck för lagstiftarens vilja och inriktning. Att stadgandet helt enkelt används som tolkningsdata vid tillämpningen av andra lagrum på samma sätt som jag beskrivit ovan gällande frågan om faderskap. Även om detta skulle innebära en rättslig kontroll av stadgandet ligger det i linje med förarbetenas uttalande om att det ska användas som tolkningsdata vid tillämpningen av andra rättsregler. Det är rimligt att stadgandet även får genomslag i praktiken med tanke på dess framskjutna position i RF.

³⁴ Jfr Wenander, H, *En princip om internationell öppenhet – 1 kap.10 § regeringsformen och socialförsäkringsrätten*, FT 2011 s. 537–561, som också menar att stadgandena i RF 1 kap. bör kunna läggas till grund för ett avgörande enligt RF 11:14. Se a.a. s. 551 om detta.

³⁵ Se t.ex. Lenaerts, K & Gutiérrez-Fons, J A, *To Say What The Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice*, EUI Working Papers AEL 2013/9, s. 7.

6 Avslutande kommentarer

Jag har ovan diskuterat möjligheten att ge RF 1 kap. 2 § större utrymme än vad den har. Idag sker kontrollen av om stadgandet efterlevs på förarbetsnivå, framförallt genom utredningsarbetet, och genom JO och JK:s granskning. Jag menar att regleringen borde få ta större plats i lagstiftningsprocessen och att KU i sin årliga granskning av regeringens arbete med jämna mellanrum borde undersöka om regeringen lever upp till de krav som ställs i stadgandet.

När det gäller tillämpningen av målsättningsstadgandet menar jag att förarbetena lämnar utrymme för att ge stadgandet en större betydelse än det hittills fått. Genom att använda det vid tolkningen av andra rättsregler kan de målsättningar som finns där få större genomslag. Det skulle också ligga i linje med den vikt som förarbetena menar att målsättningar har för samhället. Det skulle även ge RF ett större genomslag och därmed öka dess auktoritet.

Det går att diskutera om målsättningsstadganden är önskvärda eller inte, vilket i mångt och mycket är en diskussion kring vad grundlagen står för och vad som ska regleras i den.³⁶ När det gäller målsättningsstadganden slår de å ena sidan fast viktiga värden och mål som samhället strävar efter. Det sätter press på lagstiftaren att välja en viss riktning och att skapa de rättigheter som slås fast. Å andra sidan riskerar de att undergräva grundlagens auktoritet genom att slå fast rättigheter som sedan inte är utkrävbara. Grundlagen ger då sken av att ge garantier som inte finns.³⁷ Risken är att den enskilde medborgaren tappar respekten för grundlagen när den så att säga endast består av tomma ord.

Jag menar att det är viktigt att målsättningsstadgandet inte bara blir tomma ord. I samma stund som grundlagstiftaren väljer att skriva in någonting i grundlagen blir det rättsligt bindande.³⁸ Även om stadgandet som sådant inte är direkt åberopbart får det betydelse i tolkningen av andra rättsregler. Stadgandet sätter riktningen och den bör domstolar och andra rättstillämpare följa i tolkningen av andra rättsregler.

³⁶ Se t.ex. Nyman, O, *Regeringsformens målsättningsstadganden*, FT 1984 s. 289–303.

³⁷ Nyman s. 295.

³⁸ Se även Warnling-Nerep, W, Lagerqvist Veloz Roca, A & Reichel, J, *Statsrättens grunder*, Norstedts Juridik, 2011, s. 43 f. där det konstateras att lagar alltid är bindande då de uttrycker lagstiftarens vilja. Det går därför, enligt författarna, inte att säga att en lagregel inte är rättsligt bindande. Däremot, menar författarna, kan det vara olika svårt för den enskilde att åberopa rättsregeln. Se även Wenander s. 549 ff.

Så, RF 1 kap. 2 § är inte bara tomma ord så länge vi själva inte väljer att låta dem vara det.