

## DN Debatt 20 december 2017

Johan Hirschfeldt och Olof Petersson:

### ”De svenska värderingarna finns i vår regeringsform”



Grundlagsparagrafens historia visar att antalet gemensamma värderingar har ökat över tid, skriver artikelförfattarna. Bilden: Moder Svea på vykort från 1910-talet. Foto: Foto: IBL

Vår främsta grundlag, regeringsformen, är det mest auktoritativa uttrycket för det svenska samhällets fundamentala värderingar. Paragrafen 1:2 innehåller värderingar som ska vara vägledande för hur samhället ska styras. Dessa formuleringar har nu börjat återropas av rättsliga instanser, skriver Johan Hirschfeldt och Olof Petersson.

Varje samhälle har sina värderingar i meningen normativa uppfattningar som direkt eller indirekt uttrycker synen på det goda samhället. Värderingar ger ett svar på frågan om hur vi bör leva tillsammans. I Sverige har dessa värderingar länge varit outtalade och underförstådda. Under senare tid har behovet ökat att uttrycka de svenska värderingarna i explicita formuleringar. Frågan är hur ett samhälle kan finna fram till och formulera en uppsättning gemensamma normer. Denna fråga har ett svar. Svaret ges av den demokratiska rättsstaten. Vår främsta grundlag, [regeringsformen](#), är det mest auktoritativa uttrycket för det svenska samhällets fundamentala värderingar. Grundlagar beslutas av riksdagen. Riksdagen är, enligt regeringsformen, folkets främsta företrädare. Grundlagsbeslut fattas i ett öppet förfarande med mellanliggande riksdagsval. Dessutom bjuder traditionen att grundlagen ändras under bred partipolitisk enighet.

**Regeringsformens portalparagraf (1:1) pekar ut demokratin som en viktig beståndsdel i de svenska värderingarna.** All offentlig makt i Sverige utgår från folket, lyder den inledande meningen. Fri åsiktsbildning samt allmän och lika rösträtt anges som folkstyrelsens grund. Svensk demokrati förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Att Sverige är en rättsstat kommer till uttryck i formuleringen att den offentliga makten utövas under lagarna.

Människor har förvisso olika viljor, åsikter och smak. Men enligt lagen står medborgarskapet för ”samhörighet med Sverige” och representerar ”medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen”.

**Nästa paragraf i regeringsformen (1:2) tar upp grundläggande värden i vår demokrati och ger en koncis formulering av några centrala delar av de svenska värderingarna.** Denna paragraf – om vad det allmänna och den offentliga makten ska stå för – kom till 1976 och har utvidgats vid två senare tillfällen. Till att börja med innehöll paragrafen fyra huvudpunkter: lika människovärde och personlig frihet, social välfärd, demokrati och skydd för

nationella minoriteter. År 2002 tillkom hållbar utveckling och förbud mot diskriminering. Genom beslut 2010 togs barns rätt in och det samiska folket fick ett uttryckligt grundlagsskydd. Sedan utvecklas den här paragrafen i det andra kapitlet i regeringsformen där flera grundläggande fri- och rättigheter ges ett materiellt rättsligt innehåll. Den stöds också av bestämmelsen i 1:9 om att offentliga förvaltningsuppgifter ska skötas med saklighet och opartiskhet och med beaktande av allas likhet inför lagen.

Man kan se paragrafen i 1:2 som en manifestation av vad Herbert Tingsten en gång kallade demokratin överideologi. Tidigare hade demokratin varit kontroversiell men efter en lång och konfliktfylld process blev folkstyrelsetanken gemensam för skilda politiska åskådningar. ”Man är demokrat, men därjämte konservativ, liberal eller socialist”, skrev Tingsten. Efter hand har partierna uppnått enighet också inom andra områden. Överideologin har utvidgats. I detta avseende är samförståndsandan fortfarande en levande realitet. Grundlagsparagrafens historia visar att antalet gemensamma värderingar har ökat över tid.

**I en del förarbeten och grundlagskommentarer kallas den här bestämmelsen för en målsättningsparagraf.** Tanken är att paragrafens värderingar ska vara vägledande som ett program för hur samhället ska styras. Det har också sagts att dessa målsättningar inte är avsedda att bli rättsligt bindande, att de inte ger upphov till några rättigheter för den enskilde. Men grundlagens formuleringar av de svenska värderingarna har nu börjat återropas av rättsliga instanser. Våra högsta domstolar har hänvisat till paragrafens innehåll vid ett par tillfällen. Det förekommer också att JO och JK återropar paragrafen i sin tillsynsverksamhet. Rättstillämpning är inte bara en teknikalitet utan där tas alltmer sådana här värdesatser och principer in i argumentationen.

En grundlags betydelse är heller inte begränsad till att vara en ram för underordnad lagstiftning eller för rättskipning och myndighetsutövning. Grundlagen bör få sin främsta kraft genom sin ställning i det allmänna medvetandet och genom att återropas i det offentliga samtalet. Den som söker en koncis sammanfattning av vad som utgör svenska värderingar kan därför i första hand hänvisas till regeringsformens målsättningsparagraf. Där finner man att det är sex slag av grundläggande värderingar som håller samman det svenska samhället:

- Det inledande stadgandet om **alla människors lika värde och den enskildes frihetssfär** kan ses som överordnad de övriga grundsatserna.
- Det andra är ett programstadgande om **social (personlig, ekonomisk och kulturell) välfärd**.
- Det tredje handlar om **god miljö och hållbarhet**.
- Det fjärde handlar om **demokrati och skyddet för den enskilde**.
- Det femte handlar om **delaktighet och jämlikhet** och riktar sig mot olika former av diskriminering.
- Det sjätte gäller **skyddet för det samiska folket och nationella minoriteter**.

Slutsatsen är alltså att det faktiskt går att formulera ett antal generella men ändå relativt precisa principer som tillsammans utgör en stabil värdegrund för det svenska samhället. Men man kan också konstatera att denna värdegrund varken är skriven i sten eller är unik. De svenska värderingarna, som de uttrycks i grundlagen, har under fyra årtionden ändrats två gånger. De är heller inte unika utan återfinns i mycket också i internationella konventioner och i andra länders grundlagar. Detta betyder att värderingarna med sina anknytningar till människorättskonventioner bör kunna förstås och tas emot också av dem som kommer hit från andra länder.

**Den här grundlagsparagrafen bör också ses i ljuset av att lagen om medborgarskap moderniserades 2014.** I en nyckelformulering heter det där att medborgarskapet förenar alla medborgare. Människor har förvisso olika viljor, åsikter och smak. Men enligt lagen står medborgarskapet för ”sambhörighet med Sverige” och representerar ”medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen”.

Det är en viktig pedagogisk uppgift att förklara och konkretisera vilka värderingar som förenar oss som lever i det svenska samhället. Vår regeringsform kan här vara av stor praktisk nytta. Grundlagen uttrycker våra gemensamma värderingar och är därför en angelägenhet för alla medborgare.

**Johan Hirschfeldt**, tidigare justitiekansler och president för Svea hovrätt, ledamot av Grundlagsutredningen 2004–2008.

**Olof Petersson**, tidigare professor i statskunskap, ordförande för Maktutredningen 1985–1990.

# Bakgrund.Ur regeringsformen

## 1 kap. Statsskicketts grunder

**1 §** 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.

**2 §** 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.

**9 §** Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga

förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

### Repliker:

<https://www.dn.se/debatt/repliker/principerna-anger-hur-offentlig-makt-ska-utovas/>

<https://www.dn.se/debatt/repliker/regeringsformens-skrivningar-skapar-problem/>

### Vårt svar på replikerna:

## ”Lagstiftaren har formulerat samhällets värdegrund”

PUBLICERAD 2017-12-27

**SLUTREPLIK DN Debatt 20/12. I vår artikel försökte vi fördjupa diskussionen genom att ställa frågan varför just dessa principer hamnat i vår grundlag. Går man tillbaka till förarbetena är det uppenbart att lagstiftaren sökt formulera de grundläggande värderingar som håller samman det svenska samhället, skriver Johan Hirschfeldt och Olof Petersson.**

I vår artikel skrev vi att regeringsformens målsättningsparagraf kan ses som en manifestation av vad Herbert Tingsten en gång kallade demokratins överideologi. Det är helt korrekt att han därmed menade ”en uppfattning om statsstyrelsens form, om tekniken för politiska avgöranden” (i boken Demokratins problem 1945).

**Men ett par årtionden senare konstaterade Tingsten** att överideologin hade utvidgats genom politiskt samförstånd. ”Demokrati, försvar och socialreformism kan sättas som paroller; de anger kärnan i den segrande överideologien”, skrev han 1966 (i boken Idéer och idyll). Demokrati kan förvisso definieras som en beslutsteknik. Grundlagens uppgift är att tillförsäkra att denna folksuveränitetsidé kan förverkligas i praktiken. Därför måste grundlagen se till att

rättsstaten upprätthålls genom att skydda människors lika värde och den fria åsiktsbildningen. De medborgerliga fri- och rättigheterna sätter ramarna för den offentliga maktutövningen.

”Principerna i regeringsformen anger hur den offentliga makten ska utövas”, skriver tre etikforskare och så långt är vi överens. I vår artikel försökte vi fördjupa diskussionen genom att ställa frågan varför just dessa principer hamnat i vår grundlag. Går man tillbaka till förarbetena är det uppenbart att lagstiftaren sökt formulera de grundläggande värderingar som håller samman det svenska samhället.

**I samband med att målsättningsparagrafen infördes** markerade en parlamentarisk utredning att man ville ge uttryck för ”gemensamma värderingar i fråga om det samhälleliga arbetet” (SOU 1975:75, s. 13). Samma tanke fördes fram i riksdagsdebatten. Centerledaren Thorbjörn Fälldin ansåg exempelvis att förslaget gav ”ett bra uttryck för värdegemenskapen”. Den som letar efter den mest auktoritativa formuleringen av svenska värderingar bör alltså söka sig till regeringsformen. I detta avseende är vår grundlag en vacker illustration till upplysningsfilosofins tanke om medborgarna som sina egna lagstiftare. Folkets främsta företrädare har i grundlagen formulerat det svenska samhällets värdegrund.

Detta innebär inte att staten tvingar individerna att ansluta sig till någon bestämd ideologi eller religion. ”Det ska vara möjligt för svenska medborgare att vara muslimer, judar, kristna eller ateister”, skriver etikforskarna. Men det är ju just detta som slås fast i målsättningsparagrafen och det anslutande rättighetskapitlet i 2 kap. regeringsformen. Religionsfrihet och förbud mot diskriminering är i dag en del av den svenska värdegrunden.

**Det finns förvisso en personlig sfär av individuella värderingar** och eviga frågor som mänskligheten alltid måste fundera kring. En demokratisk rättsstat bygger inte minst på respekt för den enskilda människan och dennas frihetssfär samt på fri åsiktsbildning. Välfärdssamhället förutsätter också omsorg om enskildas välbefinnande.

Detta är startpunkten för en diskussion om vad som kan föra oss samman här i landet. Regeringsformens värdegrund är ett aktningvärt försök att finna en balans mellan det som skiljer oss som individer och förenar oss som medborgare.

*<https://www.dn.se/debatt/repliker/lagstiftaren-har-formulerat-samhallets-vardegrund/>*