

ETT MÅLSÄTTNINGSSADGANDE KAN TRYGGA DEMOKRATIN (OCH DÄRMED FREDEN)*

av Per Ahlin

Universitetslektor i folkrätt vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

1. Inledning

I regeringsformen (RF) finns ett förhållandevis långt så kallat målsättningsstadgande i 1 kap. 2 §.¹ Frågan kan ställas om en grundlag alls bör innehålla stadganden av den typen, det vill säga med regler som inte är bindande och rättigheter som inte är utkrävbara.

I en tidigare artikel har jag argumenterat för att regeringsformen bör bli både mindre omfattande och svårare att ändra.² Min poäng i den artikeln var att en smalare och mer svårändrad grundlag skulle åtnjuta större respekt bland medborgarna och därmed få ökad betydelse.³ Frågan här är alltså om en sådan mer slimmad och svårändrad grundlag bör innehålla ett målsättningsstadgande. Det kan tyckas motsägelsefullt att så skulle vara fallet, men här framförs argument för att ett målsättningsstadgande, låt vara inte nödvändigtvis med nuvarande innehåll, har en viktig funktion att fylla – även om regeringsformen inte skulle se ut som den gör i dag. I den tidigare artikeln gjorde jag en jämförelse med FN-stadgan, som är svår att ändra och därför i huvudsak fått utvecklas organiskt genom tolkning av detta snart 80-åriga dokument, men det går även att dra paralleller till Europadomstolen som många gånger uttalat att den ser Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) som ett levande dokument i ständig utveckling. Konventionens artiklar ska, skriver Palm, ”förstås och tillämpas i den mening de har i dagens samhälle, och inte så som de förstods och tillämpades när konventionen författades.”⁴ Detta sätt att se på EKMR har bidragit till att den har behållit sin betydelse ännu drygt 70 år efter sin tillkomst, utan

* Artikeln har *peer review*-granskats.

¹ Det talas ibland om målsättningsstadganden, det vill säga att det finns flera målsättningar i paragrafen. Jag har emellertid i denna artikel valt att se det som en målsättning och skriver följaktligen målsättningsstadgandet.

² Per Ahlin, Bör det bli svårare att ändra i regeringsformen? FT 2021 s. 645 ff.

³ Se exempelvis Eivind Smith, Politikernas konstitution eller folkets? SvJT 2004 s. 676 ff.

⁴ Elisabeth Palm, Rättspraxis och tolkningsmetoder i Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, JT 2003–04 s. 742.

att konventionen för den skull har behövt ändras. Den svenska regeringsformen har å sin sida ändrats åtskilliga gånger sedan den trädde i kraft 1974.

Mot bakgrund av tankarna på att regeringsformen bör bli mindre omfattande kan således diskuteras om ett målsättningsstadgande, som det i 1 kap. 2 § RF, alls bör stå i grundlagen, om det inte tvärtom är så att fina ord utan juridiskt bindande verkan och rättigheter som inte är utkrävbara endast leder till att medborgarna tappar förtroendet för grundlagen. Den risken finns, men det går att argumentera för att ett målsättningsstadgande skulle kunna fylla sin plats även i en mindre omfattande och mer svårändrad grundlag. En grundlags funktion är att sätta ramar för det politikerna kan bestämma i framtiden. Regeringen framhåller att regeringsformen är den grundlag som utgör "fundamentet för demokratin och statskicket i Sverige,"⁵ och genom 1 kap. 2 § RF läggs ramarna fast, här anges grundläggande värden och här ges vägledning för hur det offentliga Sverige ska utöva sin makt, hur medborgarna ska behandlas och demokratin bevaras. En god förvaltning kan inte reduceras till viljan och förmågan att följa regelverket, framhåller Namli. "Grundläggande är i stället att på ett ansvarsfullt sätt hantera den makt som staten har delegerat till en och i alla lägen visa respekt för de människor i förhållande till vilka denna makt utövas," skriver hon.⁶ Det kan sägas att det är just detta förhållande till maktutövningen som 1 kap. 2 § RF stipulerar.

Dessutom innehåller målsättningsstadgandet hänvisningar till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, rättigheter som både internationellt och nationellt fått allt större betydelse. Internationellt handlar det om att respekt för framför allt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan trygga freden. Nationellt handlar det om att respekt för målsättningsstadgandet kan trygga demokratin. Och demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och fred hänger ihop. Mänskliga rättigheter respekteras bäst i en demokrati, kränkningar av mänskliga rättigheter kan generera konflikt och demokratier krigar inte mot varandra. Mer om detta nedan.

2. Målsättningsstadgandet

I 1 kap. 2 § RF slås ett antal ambitioner fast. Det allmänna ska visa 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 när det gäl-

⁵ Lagrådsremiss, *Grundlagskadestånd – ett rättighetskydd för enskilda*, 24 mars 2022.

⁶ Elena Namli, *De mänskliga rättigheterna i en demokrati*, i Anna-Sara Lind och Elena Namli (red.) *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, 2017 s. 67.

ler att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska vidare främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer. Demokratins idéer ska vara vägledande inom samhällets områden och den enskildes privatliv och familjeliv ska värnas. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. 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 ska motverkas. Slutligen konstateras att det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla sitt eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Stadgandet brukar inte anses rättsligt bindande.⁷ Den enskilde kan inte med stöd av 1 kap. 2 § RF få en domstol att ingripa mot det allmänna. Målsättningsstadgandet anses endast ge ”rättsligt oförbindande uttryck för vissa grundläggande politiska värderingar, som alla partier kunnat enas om.”⁸ Annorlunda, och måhända mer positivt uttryckt kan man säga att paragrafen formulerar de grundläggande värderingar som håller samman det svenska samhället – det vill säga ett demokratiskt styrelseskick med respekt för de mänskliga rättigheterna och där respekten för alla människors lika värde och för enskilda människors frihet och värdighet står i centrum, som regeringen har uttryckt det.⁹ I propositionen till 1974 års regeringsform framhöll det föredragande statsrådet att det borde införas ”vad som kan kallas för en programförklaring för den samhälleliga verksamheten,” en sådan bestämmelse skulle inte vara rättsligt bindande men ändå få betydelse för samhällsutvecklingen genom att ställa upp mål för statsmakternas handlande.¹⁰ Något år senare, då stadgandet skulle införas i regeringsformen, konstaterade regeringen att sociala rättigheter är viktiga och bör komma till uttryck i grundlagen men att man inte kan ha bindande regler i RF som tvingar staten att ge varje medborgare den service som svarar mot hans eller hennes behov,¹¹ och Fri- och

⁷ Axberger menar dock att målsättningarna kan tolkas som åtaganden från statens sida och därmed motsvara rättigheter för enskilda. Hans-Gunnar Axberger, *Rättigheter* (del I av II), SvJT 2018 s. 768.

⁸ Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen – en kommentar*, tredje upplagan, 2015 s. 51.

⁹ Skr. 2009/10:106 s. 1. Se även Olof Petersson, *Svenska värderingar som politiskt projekt*, Svenska historikermötet. Mittuniversitetet, Sundsvall 11 maj 2017 s. 5 och Johan Hirschfeldt, *Författningens kärnvärden – symbolik, politik och juridik*, i Karin Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år*, 2014 s. 34.

¹⁰ Prop. 1973:90 s. 194.

¹¹ Prop. 1975/76:209 s. 128.

rättighetsutredningen betonade att kontrollen av huruvida det allmänna lever upp till det som stipuleras i 1 kap. 2 § RF enbart kan vara politisk.¹² Det kan sägas att målsättningsstadgandet ger enskilda rättigheter som kan realiseras med hjälp av det allmänna medan rättighetskapitlet (RF 2 kap.) ger enskilda ett skydd mot det allmänna.

Det går som sagt att fråga sig varför det ska finnas bestämmelser i regeringsformen som saknar bindande rättslig verkan, som i realiteten endast är mål att sträva efter.¹³ Nyman har exempelvis påpekat att det är ett problem när grundlagen ”lovat mer än statsmakten kan infria.”¹⁴ Grundlagens auktoritet och medborgarnas respekt för den kan undergrävas om den innehåller rättigheter som inte är utkrävbara. Detta var också regeringens uppfattning under ett tidigt skede av arbetet med 1974-års regeringsform. Regeringen talade 1967 om att det låg en fara i att låta ”oförbindande deklARATIONER låna rättsregelns dräkt och därmed skapa ett sken av grundlagsgaranti utan täckning i verkligheten.”¹⁵ Detta kunde, menade regeringen, leda till att respekten för grundlagen undergrävdes. Denna farhåga var uppenbarligen mildrad knappt tio år senare och målsättningsstadgandet infördes i samband med grundlagsreformen 1976.

Ett ytterligare problem med målsättningsstadgandet är att innehållet är tidsbundet. Paragrafen hade ursprungligen fyra stycken, men den har sedan vid olika tidpunkter kompletterats med nya bestämmelser. Lind menar att detta bekräftar synen på stadgandets funktion, att rättigheterna är ”målorienterade” och inte rättsligt bindande eller skapare av några legala rättigheter.¹⁶ Det finns således en risk för att 1 kap. 2 § RF utvecklas i riktning mot en till intet förpliktigande katalog över behjärtansvärda och eftersträvansvärda mål, vilket då också motsatsvis kan leda till att vissa värden inte uppfattas tillhöra samhällets värdegrund eftersom de inte räknas upp i målsättningsstadgandet. Den risken blir särskilt uppenbar i en mindre omfångsrik och mer svårändrad regeringsform.

Den som vill träda fram som målsättningsstadgandets försvarare kan emellertid framhålla att paragrafen slår fast centrala värden och sätter press på lagstiftaren att agera för att tillgodose dessa. Stadgandet skulle således fylla den pedagogiska uppgiften att förklara och konkretisera vilka värderingar

¹² SOU 1975:75 s. 184.

¹³ Att konstitutioner inleds med målsättningar är emellertid inget ovanligt. För att åter dra en parallell till FN-stadgan så talar den i ingressen bland annat om att staterna betygar sin tro på den enskilda människans värdighet och att staterna ska öva fördragsamhet och leva tillsammans i fred.

¹⁴ Olle Nyman, Regeringsformens målsättningsstadganden, FT 1984 s. 298.

¹⁵ Riksdagsberättelsen 1967 s. 83.

¹⁶ Anna-Sara Lind, Folkrätten i den svenska konstitutionen, i Rebecca Stern och Inger Österdahl (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, 2012 s. 156.

som förenar oss som lever i det svenska samhället.¹⁷ Det går också att lyfta fram att de värden som anges bör ges betydelse i samband med olika rättsliga överväganden där frågor om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiseras. Konstitutionsutskottet har framhållit att stadgandet kan få rättslig betydelse ”som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler.”¹⁸

Bremdal har ställt frågan om 1 kap. 2 § RF bara är tomma ord, och han skriver att formuleringarna i stadgandet inte är det så länge ”vi själva inte låter dem vara det.”¹⁹ Bremdal menar att så snart lagstiftaren väljer att skriva in något i grundlagen så blir det rättsligt bindande och även om paragrafen inte direkt åberopas så får den betydelse för tolkningen av andra rättsregler.²⁰ Stadgandet sätter riktningen och den bör domstolar och andra rättstillämpare följa. Ebbesson har också noterat att även om stadgandet inte definierar någon individuell rättighet till en god miljö så har det betydelse eftersom det ”ska beaktas vid tolkning och tillämpning av miljöbalkens mål, materiella krav och rättsliga förutsättningar samt dess processuella bestämmelser.”²¹

Och visst går det att hitta exempel där 1 kap. 2 § RF åberopats i rättstillämpningen. I mars 2012 uttalade JO kritik mot polisen i Stockholm som spridit information på ett fördomsfullt sätt. Uttalanden från myndigheter måste göras ”med respekt för människors lika värde (jfr 1 kap. 2 § regeringsformen),” skriver JO.²² I februari 2009 hade JO att bedöma användningen av ”smygfilmer” som utredningsunderlag för beslut om färdtjänst. JO åberopade 1 kap. 2 § RF och framhöll att bestämmelsen torde få ges 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.”²³ Högsta domstolen har med hänvisning till målsättningsstadgandet framhållit att vid beslut som rör barn så ska barnets bästa sättas i första rummet. ”Barnet ska också behandlas med respekt och jämlikt i förhållande till vuxna och andra barn i jämförbar situation. Barnets rättighetsskydd är individuellt. Det påverkas inte av beslut som fattats av vuxna i dess närhet, och som kan ha gett upphov till barnets behov av skydd (jfr 1 kap. 2 § femte stycket RF),” framhöll HD.²⁴ I den så kallade Girjasdomen menade HD att målsättningsstadgandet kan

¹⁷ Johan Hirschfeldt och Olof Petersson, De svenska värderingarna finns i vår regeringsform, DN Debatt 20/12-17.

¹⁸ Bet. KU 2020/21:KU23 s. 8.

¹⁹ Patrik Bremdal, Är RF 1 kap. 2 § bara tomma ord? i Karin Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år*, 2014 s. 68.

²⁰ *Ibid.* s. 67.

²¹ Jonas Ebbesson, *Miljö rätt*, 4 uppl. 2021 s. 197.

²² JO 2012/13 s. 156.

²³ JO 2009/10 s. 398.

²⁴ NJA 2019 s. 504.

få viss materiell betydelse när det är fråga om att ”väga olika faktorer mot varandra.” Samernas intresse av att kunna vidmakthålla sin kultur ska vid en sådan avvägning tillmätas särskild vikt, betonade domstolen. ”Det är framför allt i sådana avvägningssituationer som en bestämmelse av detta slag kan få betydelse.” Det finns fler exempel, och Eka frågar sig om tendensen att i ökad grad hänvisa till 1 kap. 2 § regeringsformen ”kan ha att göra med att rättstillämpningen i allt högre grad kommit att avse proportionalitetsbedömningar och andra avvägningsfrågor.”²⁵

3. Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter – i RF och i FN

I målsättningsstadgandet anges som sagt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Rätten till arbete och bostad återkommer inte i RF 2 kap. – i enlighet med regeringens ovan återgivna uttalande om att man inte kan ha rättsligt bindande regler som tvingar stater att ge varje medborgare den service som svarar mot hans eller hennes behov. Om rätten till utbildning sägs dock i 2 kap. 18 § RF att barn som omfattas av den allmänna skolplikten ”har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.” Förbudet mot diskriminering konkretiseras och får rättsligt bindande verkan i 2 kap. 12 § och 13 § RF.

På internationell nivå brukar det sägas att rättigheterna är odelbara, att det inte går att förverkliga en rättighet om en annan kränks. Om, för att ta ett exempel, den enskildes rätt till utbildning åsidosätts urholkas också rätten till politiskt deltagande. De olika rättigheterna är helt enkelt beroende av varandra. Regeringen framhåller också att ingen rättighet kan anses vara mer betydelsefull än någon annan.²⁶ Bring påpekar exempelvis att yttrandefriheten blir irrelevant när rätten till ett drägligt liv inte fungerar. ”I den meningen är de olika typerna av rättigheter avhängiga av varandra och en odelbar helhet,” skriver han.²⁷ Lind framhåller att utvecklingen inom folkrätten gjort att de sociala rättigheterna ställts i ny dager och fått en roll som mer liknar de medborgerliga och politiska rättigheterna.²⁸ Det går att tänka likadant på det

²⁵ Anders Eka, Svensk Juristtidning och statsrätten, *SvJT 100 år* (festskrift) s. 371.

²⁶ Prop. 2020/21:143 s. 13. Utrikesutskottet har betonat att de politiska rättigheterna och de ekonomiska, sociala och kulturella ”är lika viktiga och förstärker varandra.” 2016/17:UU15 s. 13. Tio år tidigare framhöll utskottet att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna på sina håll sågs mer som ambitioner än som verkliga rättigheter. Men, fortsatte utskottet, det finns ”ingen saklig grund för att behandla dessa rättigheter som mindre viktiga än de medborgerliga och politiska rättigheterna.” 2005/06:UU15 s. 18.

²⁷ Ove Bring, *De mänskliga rättigheternas väg*, 2011 s. 656.

²⁸ Anna-Sara Lind, *Sociala rättigheter i förändring*, 2009 s. 439. Lind menar vidare att utvecklingen

nationella planet, det vill säga att de olika rättighetskomplexen är ömsesidigt beroende av varandra. Riskerar inte de politiska rättigheterna i 2 kap. RF att hotas i ett samhälle där de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna inte respekteras, ett samhälle som präglas av oro eftersom många människor saknar arbete, diskrimineras eller förvägras utbildning? ”Om den materiella aspekten av tillvaron inte uppnår en viss nivå kan det vara svårt att tillgodogöra sig medborgliga och politiska rättigheter,” skriver Lind.²⁹

Parallellerna mellan 1 kap. 2 § RF och FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är tydliga. Algotsson har rent av kallat konventionen för en ”målsättningskonvention.”³⁰ I målsättningsstadgandet finns skrivningar om att det allmänna ska ”trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.” Likartade formuleringar återfinns i FN-konventionen. Enligt artikel 6 ska staterna ”vidta lämpliga åtgärder” för att trygga rätten till arbete, enligt artikel 11 ska staterna ”vidta lämpliga åtgärder” för att säkerställa en ”tillfredsställande levnadsstandard”, däribland ”en lämplig bostad”, enligt artikel 12 ska medborgarna kunna ”åtnjuta bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa” och i artikel 13.1 talas om ”rätten för var och en till utbildning.”

I artikel 2 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter stadgas att konventionsstaterna åtar sig att till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser ”för att trygga att rättigheterna i denna konvention *gradvis* förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel.” (Min kursivering). Det finns således en insikt om att ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter oftast inte kan förverkligas över en natt, till skillnad från en medborgerlig rättighet som att slippa utsättas för tortyr. Att sluta tortera går att göra från en dag till en annan, att garantera en social rättighet kan vara en process.³¹ Denna insikt om att rättigheterna på internationell nivå kan behöva tid för att förverkligas kan jämföras med konstitutionsutskottets uttalande att målsättningsstadgandets ”främsta funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att målsättningsstadgandet i största möjliga utsträckning förverkligas.”³² Samhällets resurser är begränsade, genomförandet behöver därför ske gradvis. Därtill kan sägas att målet inte alltid är lika distinkt som när det gäller med-

av de sociala rättigheterna bidrar till att ge individer förmåga att leva de liv de önskar. ”Därigenom smälts den liberala och kollektivistiska synen på rättigheter samman.” Ibid. s. 461.

²⁹ Lind (not 28) s. 177.

³⁰ Karl-Göran Algotsson, *Medborgarrätten och regeringsformen*, 1987 s. 164.

³¹ Vissa rättigheter i konventionen, som exempelvis rätten för fackföreningar att bilda nationella förbund (art 8 b), kan emellertid genomföras snabbt. Det är också så att exempelvis framtingade vräkningar, det vill säga en kränkning av rätten till bostad, kan behöva upphöra lika fort som en kränkning av en politisk rättighet.

³² Bet. KU 2020/21:KU23 s. 8.

borgerliga och politiska rättigheter. Rätten till arbete i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter betyder exempelvis inte att alla ovillkorligen har rätt till ett arbete utan att stater ska vidta åtgärder för att undvika arbetslöshet. Det handlar om att staterna ska anta lagstiftning och annat som möjliggör för enskilda att komma i åtnjutande av rättigheterna.³³

Behövs då ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter? Svaret är ja. På nationell nivå kan de som framhållits ovan trygga demokratin. En stat, konstaterar Bring, som respekterar mänskliga rättigheter blir en ”stark och harmonisk statsbildning.”³⁴ Utrikesutskottet har å sin sida framhållit att ”ett liv i värdighet” förutsätter att alla rättigheter respekteras ”inklusive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.”³⁵ På internationell nivå kan sådana rättigheter trygga freden, och fred kan sägas vara den ultimata rättigheten – om du inte är vid liv har mänskliga rättigheter inte någon betydelse.³⁶ Och det nationella och det internationella hänger ihop. Respekt för mänskliga rättigheter kan trygga demokratin, och demokrati kan trygga freden. ”Fler demokratiska samhällen gör världen bättre – och ökar tryggheten i Sverige,” framhåller utrikesminister Ann Linde i regeringens utrikesdeklaration 2022.³⁷ Demokratier krigar inte mot varandra.³⁸

4. Respekt för rättigheterna kan trygga freden

Det är inte sällan så att en kränkning av en politisk rättighet är kopplad till en kränkning av en ekonomisk, social eller kulturell rättighet.³⁹ FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har också konstaterat att förnekandet av ekonomiska och sociala rättigheter allt oftare är ”at the heart of violence and social unrest.”⁴⁰ Kränkningar av dessa rättigheter kan rent av vara själva roten till konflikten. Bring menar att bristen på sådana rättigheter kan generera oro och turbulens i samhällslivet, ”som i sin tur kan leda till repression och

³³ Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Hart 2009 s. 25.

³⁴ Bring (not 27) s. 668.

³⁵ Bet. UU 2005/06:UU15 s. 15.

³⁶ Under väpnad konflikt blir den internationella humanitära rätten tillämplig, med dess regler om skydd för bland annat civilbefolkningen. De mänskliga rättigheterna upphör dock inte att gälla utan de båda regelkomplexen tillämpas parallellt.

³⁷ <https://www.riksdagen.se/globalassets/01.-aktuellt/202122/utrikesdeklarationen-2022.pdf>.

³⁸ EU är ett exempel på detta. ”Ett krig mellan EU:s medlemsstater betraktar vi idag som otänkbart,” framhöll EU-minister Hans Dahlgren i regeringens EU-deklaration i januari 2022. <https://www.regeringen.se/tal/2022/01/eu-deklarationen-2022>.

³⁹ Resolution från Human Rights Council A/HRC/4/62.

⁴⁰ E/2016/58 para 1.

MR-kränkningar från den politiska maktens sida.⁴¹ Respekt för mänskliga rättigheter är därför, betonar regeringen, en förutsättning för att upprätthålla internationell fred och säkerhet.⁴² FN:s generalsekreterare Antonio Guterres har framhållit att för att förhindra konflikter och uppnå hållbar fred så krävs det att alla mänskliga rättigheter respekteras, politiska såväl som ekonomiska, sociala och kulturella. I en säkerhetsrådsdebatt ställde han frågan: "If the most acute human rights and development concerns were immediately resolved, how many situations would still be threats to peace and security and remain on the Council's agenda?"⁴³ Oroande är därför att fler stater, med utrikesutskottets ord, ifrågasätter de mänskliga rättigheternas "universalitet och giltighet."⁴⁴

Thoms och Ron har studerat om kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan utlösa interna konflikter. De konstaterar att orsakerna ofta är så komplexa att det inte går att urskilja en enda utlösande faktor, men de framhåller samtidigt att även om kränkningar av politiska rättigheter oftare sammankopplas med konflikter än ekonomiska och sociala så tycks de senare ändå spela "a facilitating role."⁴⁵ De trycker särskilt på den konfliktrisk som systematisk, statsunderstödd diskriminering utgör. "When discrimination is organized along ethnic lines, groups are more receptive to ethnic or nationalist appeals, including those made by unscrupulous leaders," skriver de.⁴⁶

En kränkning av en ekonomisk, social eller kulturell rättighet kan i extremfallet även utgöra folkmord. I Folkmordskonventionen definieras brottet i artikel 2 (c) som "att uppsåtligen påtvinga gruppen levnadsvillkor, som äro avsedda att medföra dess fysiska undergång helt eller delvis." Gärningen måste dock även vara förövad "i avsikt" att helt eller delvis förrinta en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös grupp.

Folkrättskommittén konstaterade i sitt slutbetänkande att kränkningar av de mänskliga rättigheterna "tenderar att vara konfliktskapande" och fortsatte att omvänt kan sägas att respekt för de mänskliga rättigheterna "kan förebygga konflikter."⁴⁷ Respekt för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter kan således underlätta en fredsprocess, eller, kanske rättare, bidra till att den

⁴¹ Bring (not 27) s. 656.

⁴² Regeringens skrivelse 2016/17:29 s. 6.

⁴³ Säkerhetsrådets debatt S/PV. 7926.

⁴⁴ 2019/20:UU15 s. 8.

⁴⁵ Oskar N.T. Thoms och James Ron, *Do Human Rights Violations Cause Internal Conflict?* Human Rights Quarterly 2007 s. 676.

⁴⁶ Ibid. s. 692.

⁴⁷ SOU 2010:7 s. 116.

fred som framförhandlas blir stabilare.⁴⁸ Människor behöver känna att freden innebär något mer än att vapnen tystnar. De behöver framtidstro och en känsla av att vardagen inte präglas av orättvisor. Regeringen har uttryckt det som att rättsstatens principer och ansvarsutkrävande är ”av största vikt för det freds- och samhällsbygge som måste ske efter en konflikt.”⁴⁹ Utrikesutskottet å sin sida betonar att respekt för mänskliga rättigheter är ”en förutsättning för upprätthållandet av fred och säkerhet.”⁵⁰

5. Respekt för rättigheterna tryggar demokratin

Enligt Algotsson var det redan från början en grundtanke att de rättigheter som var väsentliga för demokratin skulle skyddas i grundlagen.⁵¹ I betänkandet som föregick införandet av målsättningsstadgandet konstaterades att det var ”uppenbart” att ett demokratiskt samhälle för att kunna fungera väl ”kräver en viss materiell standard för de enskilda individerna.”⁵² Vissa sociala rättigheter ansågs nödvändiga för att ge människor möjligheter att ta del i det politiska arbetet och ”ge dem intresse för demokratins bestånd. Också välfärdssträvandena får därför ses som en del av den politiska demokratin.”⁵³

Målsättningsstadgandet kan inte ses isolerat. Regeringsformen innehåller flera stadganden som lägger fast de principer som är grundläggande för att Sverige är en demokratisk rättsstat. Legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § st. 3 RF, det vill säga att all offentlig maktutövning måste ha författningsstöd, är central, liksom 1 kap. 9 § RF där det stadgas att domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.” Domstolars oberoende i 11 kap. 3 § RF är viktigt för att trygga demokratins bestånd, liksom skyddet för individers fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Hirschfeldt uttrycker det som att målsättningsstadgandet tillsammans med 1 kap. 1 § RF och 1 kap. 9 § RF bildar ”utgångspunkt för regleringen av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF.”⁵⁴

⁴⁸ Amanda Cahill-Ripley, *Reclaiming the Peacebuilding Agenda: Economic and Social Rights as a Legal Framework for building Positive Peace – A Human Security Plus Approach to Peacebuilding*, *Human Rights Law Review* 2016 s. 245. ECOSOC har också framhållit att ”access to quality education in humanitarian emergencies can contribute to long-term development goals.” E/2021/L.24 para 47.

⁴⁹ Regeringens skrivelse 2016/17:62 s. 37.

⁵⁰ Bet. UU 2016/17:UU15 s. 12.

⁵¹ Algotsson (not 30) s. 161.

⁵² SOU 1975:75 s. 89.

⁵³ SOU 1975:75 s. 89.

⁵⁴ Hirschfeldt (not 9) s. 37.

Här finns en tydlig koppling till målsättningsstadgandet. Om den offentliga makten ”ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet,” som det uttrycks i 1 kap. 2 § RF, måste 1 kap. 1 § st. 3 RF och 1 kap. 9 § RF respekteras, liksom domstolarnas oberoende. Det går inte heller att upprätthålla de grundläggande principer som utgör en demokratisk rättsstat om inte enskildas ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter respekteras, eller om systematisk diskriminering förekommer. Rättigheter bör, som Axberger skriver, ”ses i ett konstitutionellt helhetsperspektiv.”⁵⁵ Regeringen har betonat sambandet mellan ekonomisk och social marginalisering och bristande deltagande i det demokratiska livet och framhållit att respekten för alla människors lika värde och de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för att demokratin ska fungera.⁵⁶ Samtidigt är det, som det uttrycks i ett betänkande, uppenbart att de mänskliga rättigheterna ”bäst skyddas och främjas i en demokrati.”⁵⁷ Men, det kan vara värt att betona, också den svenska demokratin måste granskas och utvecklas för att förbli en demokrati.⁵⁸

6. Avslutande ord

Avslutningsvis: om rättigheterna respekteras och om demokratin säkras på nationell nivå, så säkras också freden på den internationella nivån. Demokratier krigar som sagt inte mot varandra. Därför är de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna viktiga, och därför fyller ett målsättningsstadgande en funktion, även i en mindre omfattande och mer svårändrad grundlag. Det behövs ett stadgande som slår fast de grundläggande värderingar som det demokratiska samhället vilar på och sätter de yttersta ramarna för hur den offentliga makten ska utövas. Ett målsättningsstadgande bidrar till att trygga demokratin. Stranne har framhållit att de främsta hoten mot demokratin i dag kommer från valda ledare som successivt nedmonterar demokratiska principer och institutioner.⁵⁹ En fråga är därför om 1 kap. 2 § RF ur den aspekten fyller sitt syfte. Det ligger, som ovan påpekats, en fara i att katalogisera de värden som anses särskilt skyddsvärda, inte minst om regeringsformen

⁵⁵ Hans-Gunnar Axberger, Rättigheter (del II av II), SvJT 2018 s. 870.

⁵⁶ Regeringens skrivelse 2003/04:110 s. 101.

⁵⁷ SOU 2010:70 s. 119. Utrikesutskottet har konstaterat att de mänskliga rättigheterna är ”centrala såväl i sig själva som i upprätthållandet av demokrati och rättsstatens principer.” Samtidigt, fortsätter utskottet, är de mänskliga rättigheterna ”beroende av demokratiska och rättsstatliga system för att kunna åtnjutas fullt ut.” 2019/20:UU15 s. 8.

⁵⁸ Namli (not 6) s. 56.

⁵⁹ Frida Stranne, Är USA fortfarande en demokrati? Statsvetenskaplig tidskrift 2021 s. 672.

skulle bli kortare och mer svårändrad. De värden som ska styra samhället bör i möjligaste mån vara eviga. Så, kan inte ramarna sättas för den offentliga makten samtidigt som de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna värnas utan att det måste göras i katalogform?

Finlands grundlag kan tjäna som jämförelseobjekt.⁶⁰ I 1 kap. 1 § st. 2 stadgas att den finländska konstitutionen ska ”trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället.” Och i 2 § st. 2 sägs att till ”demokratien hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling.” Det går så klart att ha invändningar mot det exakta ordvalet, liksom mot det konkreta innehållet, men ramarna för den offentliga maktens utövande är tydlig och respekten för individens (alla) rättigheter betonas. Egentligen behöver det väl inte sägas så väldigt mycket mer i ett målsättningsstadgande – särskilt inte om det ska hålla över tid.

⁶⁰ ”De finländska grundlagsfäderna, och mödrarna, har lyckats skapa en stram och tydlig ram för det politiska livet,” skriver Olof Petersson, Finland som förebild. SvD 20/3-99.