

Lena Marcusson

Förvaltningen i konstitutionen

1 Inledning

I regeringsformen 1974 och dess förarbeten kan knappast frågor kring den offentliga förvaltningens funktioner sägas ha varit särskilt framträdande. Finns det mot den bakgrunden anledning att diskutera om reglering av viktiga, principiella frågor kring den offentliga förvaltningen borde ha ett större utrymme i våra konstitutionella grundstatuter? Förvaltningen är ju en del av den verkställande makten och som sådan ett viktigt instrument för att förbereda, planlägga och förverkliga politiska reformer i enlighet med regeringens intentioner. Det är också förvaltningen som står för det dagliga genomförandet av de beslut som riksdagen uttryckt i lagstiftningen och regeringen i förordningar om hur olika samhällseliga funktioner ska utformas. Den statliga förvaltningen är regeringens verktyg för att styra landet.

Mot den bakgrunden kan det tyckas förvånande att frågorna om förvaltningen sällan står i centrum för den konstitutionella debatten. Som Sterzel har påpekat har t.ex. frågan om regeringens styrning av förvaltningen varit ett återkommande tema för ett antal utredningar, men diskussionen har förts utan att grundlagen har aktualiseras i någon större utsträckning.¹ Det går i allmänhet inte heller att i politiska eller konstitutionella diskussioner utläsa något klart svar på frågan om vilka bestämmelser om den offentliga förvaltningen som borde komma till uttryck just i författningen. Vilka frågor är så centrala och avgörande i ett konstitutionellt perspektiv att grundlagsreglering bör krävas eller åtminstone skulle vara önskvärd?

¹ Sterzel, F, Författning i utveckling, Uppsala 2009, s. 14.

En grundlag, eller en konstitution, är ett viktigt instrument för att skapa legitimitet åt staten och ge uttryck för vilka förutsättningar som gäller för den offentliga maktutövningen i ett samhälle. Konstitutionen ska i vårt fall lägga grunden för en demokratisk rättsstat. Konstitutionen måste då innehålla de centrala bestämmelserna om hur statens organ ska vara utformade och organiserade och vilken makt de ska ha. Kaarlo Tuori har ställt frågan om vilken funktion en modern grundlag egentligen har eller bör ha.² I sitt svar anger han att grundlagens uppgift är att ”förmedla relationerna mellan samhällets rättsliga och politiska system”; den ska ange den politiska maktens organisation och gränser och formerna för produktionen av rättsnormer. Han tillägger att en grundlag också bör innehålla mekanismer för det han kallar ”rättens självbegränsning”, det vill säga former för kontroll av konstitutionsenlighet. Det kan röra sig om vad vi i Sverige kallar lagprövning men också förhandskontroll som lagrådsgranskning.

Eivind Smith har i sitt stora arbete *Konstitusjonelt demokrati* utgått från att den utövande maktens former och gränser utgör konstitutionella frågor, medan utövandet av delegerad kompetens normalt hänvisas till förvaltningsrätten.³ Trots det ovan sagda står det klart att han menar att mänskliga rättigheter som konstitutionella rättigheter också innebär en reglering av den utövande makten och sätter gränser även för förvaltningens befogenheter.⁴ När han behandlar rätten till dokument- och mötesoffentlighet, påpekar han att sådana regler i Sverige sedan länge haft konstitutionell status, medan den norska grundlagens reglering av dem tillkom först 2004.⁵

Förvaltningsrättsliga aspekter som är av konstitutionell betydelse anknyter alltså till organiseringen av den utövande makten, exekutiven eller regeringsmakten, men också till uppbyggnaden av den offentliga förvaltningen i vidare mening, med frågor om kompetens och gränser för maktutövningen i fokus. I den svenska moderna demokratin, där en utgångspunkt är att demokratin förverkligas genom ett representativt

² Tuori, K, Vad ska vi ha en ”grundlag” till? I Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm (Smith, E, red.) SNS förlag 2002, s. 217–228.

³ Smith, E, Konstitusjonelt demokrati, Fagbogforlaget 2009, s. 265. Smith har delat in sin framställning i tre huvudavsnitt: Konstitutsjonen som rettssystemets grunnlag: De konstituerte makter, Lovgivning og kontroll och slutligen Konstitusjonens grenser: Rettigheter.

⁴ Smith, E, Konstitusjonelt demokrati, Fagbogforlaget 2009, s. 347 ff.

⁵ Smith, E, Konstitusjonelt demokrati, Fagbogforlaget 2009, s. 412.

och parlamentariskt statsskick, har maktdelningen tonats ner och man brukar tala om att regeringsformen föreskriver en funktionsfördelning, inte en maktdelning. Vi ser dock i dag att maktdelningsperspektiv blivit vanligare i den konstitutionella debatten och frågan om förvaltningens utrymme i författningen kan därmed få större aktualitet. Det rör sig då om vilka gränser som ska dras upp för regeringens handlingsfrihet i konstitutionen men också i förlängningen om hur makten kan fördelas vertikalt i statsskicket.⁶

Hur står det till med den svenska konstitutionella situationen på den här punkten? Vilka förvaltningsrättsliga förhållanden har ansetts vara av den digniteten att en konstitutionell reglering har varit önskvärd? Och har vi i dag anledning att ifrågasätta den bedömningen? Frågorna har belysts kritiskt i en artikel av Sterzel, där han konstaterar att det skett ett nytänkande kring förvaltningen efter år 1974, dock utan att detta kommit till uttryck i grundlagen, ”*trots ämnenas klara konstitutionella relevans*”.⁷

I denna artikel ska jag belysa den frågan utifrån några kortfattade nedslag i utvecklingen mellan de båda versionerna av regeringsformen, alltså från 1974 års version till den revidering som slutfördes år 2011. Vid sidan av den jämförelsen som alltså bara avser ett, om än det mest centrala, av våra konstitutionella dokument, finns det naturligtvis anledning att understryka Sveriges långa tradition av att grundlagsfästa offentlighetsprincipen och den fria åsiktsbildningens betydelse genom bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, alltså en utveckling vid sidan av regeringsformen men av största relevans för den offentliga förvaltningens öppenhet och tillgänglighet.

2 RF och förvaltningen 1974

Hur beskrevs och normerades då den offentliga förvaltningen i den regeringsform som antogs 1974?

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Det slås fast i den inledande portalparagrafen i den svenska regeringsformen, som anger grunderna för statsskicket, nämligen den fria åsiktsbildningen och den allmänna och

⁶ För en diskussion om horisontell och vertikal maktdelning i RF, se Bull, T, Fundamentala fragment. Ett konstitutionellt lapptäcke, kapitlet Självständighet och pluralism. Om vertikal maktdelning i Sverige, Uppsala 2013, s. 29 ff.

⁷ Sterzel, F, Författning i utveckling. Rikets styrelse och förvaltning. Regeringsformen som redskap eller hinder, Uppsala 2009, s. 325 ff.

lika rösträtten. Att folkstyret förverkligas genom det representativa och parlamentariska systemet och genom kommunalt självstyre proklameras också. I sista stycket i samma paragraf anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Hur och av vilka organ denna offentliga makt utövas framkommer i följande paragrafer i det första kapitlet. Särskilt ska i detta sammanhang lyftas fram bestämmelsen om att riksdagen granskar rikets förvaltning (RF 1 kap. 4 §). Sedan riksdagen, statschefen, regeringen och kommunerna presenterats kommer turen till domstolarna och den offentliga förvaltningen i RF 1 kap. 8 §. Den bestämmelsen är rent deskriptiv och anger att det för rättskipningen finns domstolar och att det för den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Förvaltningen som en del av den offentliga makten är alltså lagbunden. Hur denna makt ska utövas återkommer i viss utsträckning senare i regeringsformen, men redan i det inledande kapitlet slås en grundläggande princip fast genom stadgandet i RF 1 kap. 9 §, den s.k. objektivitetsprincipen. För alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter gäller kraven på saklighet och opartiskhet samt kravet att respektera allas likhet inför lagen. Detta för den offentliga förvaltningen centrala stadgande har ibland betraktats som mer av en programförklaring än som en bindande rättsregel. Men i dag är det tydligt att RF 1 kap. 9 § uttrycker en grundläggande rättsprincip med normativ tyngd.⁸ Objektivitetsprincipen med dess beståndsdelar återopas t.ex. av JO och JK i deras granskning av förvaltningen och även allt mer frekvent av domstolarna i den rättskipande verksamheten.

RF 1974 innehöll ett eget kapitel om domstolar och förvaltning, 11 kapitlet med rubriken *Rättskipning och förvaltning*, där reglerna om förvaltningens organisation och dess relation till regeringen och andra myndigheter återfanns. Den grundläggande bestämmelsen om den verkställande makten i första kapitlets sjätte paragraf anger kortfattat att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen, och regeringens sätt att arbeta beskrivs och normeras i sjunde kapitlet. Men regeringens verktyg i denna styrning av riket utgörs av de offentliga myndigheterna. Som bekant kan denna relation utformas på olika sätt och ”den svenska modellen” avviker från den gängse ministermodell som vi återfinner i våra grannländer Norge och Danmark och i de flesta europeiska länder. Jag ska inte gå in på denna omfattande diskussion nu utan endast konstatera

⁸ Se Eka, A m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, Karnov 2012, s. 42.

att RF 1974 både anger stommen i den offentliga organisationen under regeringen (RF 11 kap. 6 § 1 st., nu RF 12 kap. 1 §) och normen om förvaltningens självständighet (RF 11 kap. 7 §, nu 12 kap. 2 §) som avgränsas till beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag. Den svenska modellen utgår också från regeringens kollektiva ansvar som föreskrivs i RF 7 kap. 3 §. Det är bakgrunden till de i den politiska debatten ofta förekommande beskyllningarna om ”ministerstyre”, medan normen om myndigheternas självständighet ska förhindra både situationer då regeringen sökt styra på ett oriktigt sätt och fall då en enskild minister tagit över ett beslutsfattande från en myndighet. Dessutom fanns i RF 1974 bestämmelser om stats-tjänstemännen och om möjligheterna att överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda. Andra viktiga bestämmelser i RF om förutsättningarna för förvaltningsverksamheten rörde kommunernas verksamhet, normgivningen och kontrollfunktionerna. I kapitlet om kontrollmakten fanns föreskrifter om JO och tillsynsverksamheten och om riksdagens revisorer. Bestämmelserna om finansmakten har dessutom givetvis den största betydelse för regeringsarbetet och för förvaltningens funktion,⁹ men jag går inte närmare in på dem i detta sammanhang.

Trots allt detta går det inte att komma ifrån att 1974 års RF i dess ursprungliga lydelse gav ett ganska anemiskt intryck, när det gäller frågan om hur den offentliga makten ska organiseras och utövas och kanske framför allt om vilka gränser för maktutövningen som ska gälla i den rättsstatliga demokrati som RF 1 kap. 1 § proklamerar. Fri åsiktsbildning anges visserligen som en av statsskickets grunder och vissa av de medborgerska fri- och rättigheterna reglerades, men det var först i samband med grundlagsrevideringen 1976, som följdes av nya revideringar 1980 och 1994, som Sverige fick en reell och omfattande reglering av fri- och rättigheterna i grundlag och Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt.

3 Utvecklingen av RF sedan 1974

Som redan nämnts har den svenska regeringsformen förändrats steg för steg sedan 1974 och den mer omfattande revideringen 2011 är inte den enda utgångspunkten för denna betraktelse om förvaltningen i konsti-

⁹ För en omfattande framställning om detta, se Sterzel, F, Finansmakten i författningen, Uppsala 2013.

tutionen. De viktigaste konstitutionella frågor som berör förvaltningens verksamhet har handlat om förstärkningen av rättighetsskyddet, men också skärpningen och utvidgningen av målsättningsstadgandet i RF:s inledande kapitel bör noteras.

Programstadgandet eller målsättningsstadgandet i RF 1 kap. 2 § tillkom vid 1976 års revidering av RF men har sedan dess fått ett antal tillägg och förändrats språkligt i några avseenden. I kommentarer till grundlagen framhålls ofta att stadganden som detta har en särskild karaktär: ”De har inte karaktären av rättsligt bindande föreskrifter – den enskilde kan inte på grundval av dem påkalla domstols ingripande gentemot det allmänna – utan anger mål för den samhälleliga verksamheten”.¹⁰

Även om uppmaningen, att statsmakterna ska främja eller verka för olika värden, inte i sig kan anses ge uttryck för en rättsligt direkt bindande förpliktelse gentemot enskilda, utgör föreskrifterna i paragrafen viktiga element i vad man på senare tid har kallat ett offentligt etos eller den gemensamma värdegrunden för staten. En sådan värdegrund utgår också från de grundsatser som uttrycks i RF 1 kap. 1 § och 1 kap. 9 § samt i RF 2 kap. och som har påpekats kan de även ha indirekt rättslig betydelse vid tolkning och rättstillämpning och till exempel vid rättslig tillsyn.¹¹

Vid sidan av det stegvis förstärkta rättighetsskyddet i RF sedan 1974 ska här endast noteras några andra förändringar. 1980 infördes bestämmelser om domstolars och andra offentliga organs lagprövning. Förändringen 1994 innebar som nämnts att Europakonventionen inkorporerades men också att det infördes ett förbud mot normgivning som strider mot konventionen (RF 2 kap. 23 §, nu 2 kap. 19 §). Dessutom infördes föreskrifter om närings- och yrkesfrihet (RF 2 kap. 20 §, nu 2 kap. 17 §) och rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning (RF 2 kap. 21 §, nu 2 kap. 18 §).

Riksrevisionens tillkomst 2003 innebar att riksdagens revisorer och regeringens myndighet Riksrevisionsverket avskaffades och revisionen fick en mer oberoende ställning genom att Riksrevisionen blev en självständig myndighet under riksdagen.

¹⁰ Se bland annat Holmberg, E, *Grundlagarna 2* uppl., Stockholm 2006, s. 55.

¹¹ Eka, A m.fl., *Regeringsformen – med kommentarer*, Karnov 2012, s. 26.

4 Förvaltningen i RF 2011

I förberedelserna till grundlagsrevisionen 2011 ägnades relativt stor uppmärksamhet åt domstolarnas ställning och åt lagprövningsrätten. Resultatet blev att domstolarna och därmed också förvaltningen fick ett eget kapitel i grundlagen, liksom även kommunerna. Vid sidan av dessa ändringar kan tilläggas att en ny bestämmelse om forskningens frihet infördes i 2 kapitlet och att 1 kap. 2 § fick två nya inslag: kraven på att det allmänna ska verka för att barns rätt tas tillvara och att det samiska folkets möjligheter att behålla sin kultur ska främjas. Alla dessa ändringar har betydelse för hur olika förvaltningsmyndigheters maktbefogenheter i praktiken avgränsas.

Om vi sedan ser närmare på det nya kapitel 12 Förvaltningen är det för det första tydligt att där i de tio paragrafer som kapitlet omfattar inte återfinns några direkt uppseendeväckande nyheter. Det har påpekats att kapitlet om rättskipning är betydligt mer omfattande, samtidigt som regeringens viktigaste uppgift, att styra riket, innebär att kapitlet om förvaltningen är av central betydelse i RF.¹² Regeln om organisationen är ännu mer kortfattad än tidigare motsvarighet, medan förvaltningens självständighet, som rubriken lyder till 12 kap. 2 §, beskrivs på samma sätt som tidigare. Den enda materiella ändringen av betydelse återfinns i 12 kap. 6 § som motsvarar 11 kap. 9 § 3 st. i 1974 års version av RF. Enligt den nya bestämmelsen krävs att riksdagens ombudsmän, riksrevisorerna och justitiekanslern ska vara svenska medborgare. Övriga krav på svenskt medborgarskap för anställning eller uppdrag i stat eller kommun får bestämmas i lag. Det innebär att den tidigare grundlagsbestämmelsen om att chef eller ledamot av styrelse som lyder omedelbart under regeringen skulle vara svensk medborgare inte längre gäller utan att man i lag i och för sig kan bestämma om ett medborgarkrav för anställning eller uppdrag hos stat och kommun men att detta alltså inte ses som en konstitutionell fråga.

Skyldigheten att utföra lagprövning överfördes från det tidigare 11 kapitlet även för förvaltningens del med de ändringar som främst diskuteras i samband med utformningen av domstolarnas lagprövningsrätt. Det har från en del håll uttryckts förvåning över denna ordning som anses vara mycket ovanlig. Inte bara det förhållandet att förvaltningsmyndigheterna ges samma kompetens som domstolarna på den här punkten kan förefalla

¹² Bull, T och Sterzel, F, Regeringsformen – en kommentar, s. 31.

anmärkningsvärd utan också att denna kompetens även uttryckligen ges till enskilda, genom uttrycket ”offentligt organ”.¹³ En förklaring till att denna ordning ansetts rimlig i den svenska kontexten kan vara att den rättstillämpning, som förvaltningstjänstemän (och enskilda som sysslar med överlämnad myndighetsutövning) ägnar sig åt, enligt svensk tradition anses stå rättskipningen nära och att beslutsfattarna i enlighet med den svenska modellen har ett åtminstone teoretiskt omfattande tjänsteansvar för sina beslut som ska fattas självständigt utan hänvisningar till ansvariga ministrars uppfattning.

I vår nya version av RF från 2011 har den offentliga förvaltningen i praktiken reglerats i större utsträckning än i den ursprungliga versionen av RF, främst genom att programstadganden och ett fri- och rättighetskapitel tillkommit och genom att Europakonventionen införlivats. Det nya kapitlet om förvaltningen innehåller däremot inga större förändringar. Av förarbetena kan man ändå utläsa att frågan ägnats ett visst intresse. Grundlagsutredningen konstaterade att det fanns ett antal frågor som behandlats eller var under behandling i olika utredningar avseende framför allt regeringens sätt att styra förvaltningen och att förslag om grundlagsreglering av några frågor skulle kunna aktualiseras framöver, men man fann skäl att avvakta.¹⁴ Regeringen valde att inte gå vidare i dessa frågor sedan de åsyftade utredningarna slutförts.¹⁵ Regeringens hållning överensstämmer väl med det som konstaterats i en kommentar till RF: *”Kortheten beror främst på vakthållning kring regeringens revir. Bestämmelser i grundlag eller lag ges ju av riksdagen och den bör inte släppas in på styrområdet.”*¹⁶

Jag ska nu avslutningsvis diskutera om det ändå finns ett behov av att framöver göra justeringar i RF just när det gäller regleringen av den offentliga förvaltningen. En fråga som kan ställas är ju om det i längden är rimligt att förvaltningen i så stor utsträckning som nu är fallet ses som en intern angelägenhet för en regering, som kanske dessutom har ett bräckligt parlamentariskt underlag. Grundläggande frågor kring förvaltningens sätt att fungera skulle behöva en starkare konstitutionell anknytning.

¹³ För redogörelse och kommentarer kring lagprövningen, se Eka, A m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, Karnov 2012, s. 495 f. Om termen offentligt organ, se även Marcusson, L, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet (akad.avh), Iustus Förlag 1989, s. 112 f.

¹⁴ SOU 2008:125, s. 353 f.

¹⁵ Prop. 2009/10:175.

¹⁶ Bull, T och Sterzel, F, Regeringsformen – en kommentar, s. 31.

En annan problematik rör regeringens förmåga att styra förvaltningen på ett effektivt sätt. En ökad grundlagsreglering av förvaltningen måste balansera dessa krav.¹⁷

5 Konstitutionella utgångspunkter för en modern förvaltning

Våra grundlagar anger viktiga förutsättningar för den svenska offentliga förvaltningen, grundläggande principer som brukar anses bära upp den traditionella ”svenska modellen”. Det är fråga om offentlighetsprincipen, medborgarnas och medias möjlighet att få insyn, vilket är betydelsefullt både för den demokratiska politiska debatten i allmänhet och för rättslig och politisk kontroll av hur förvaltningen sköts. Det är också fråga om principen om myndigheternas självständighet och ansvar, vilket kan förhindra en styrning från regeringen som skulle kunna innebära godtycke och lagstridiga förfaranden. Slutligen har alla som utför offentliga förvaltningsuppgifter skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet och beakta allas likhet inför lagen. Den s.k. objektivitetsprincipen i RF 1 kap. 9 § anses vara ett uttryck för den traditionella ämbetsmannens oväld som ska garantera likformighet och konsekvens i beslutsfattandet och förhindra godtycke och maktmissbruk.

Dessa för den offentliga förvaltningen grundläggande principer läggs alltså fast i vår konstitution och kom tydligt till uttryck i förarbetena till 1974 års regeringsform liksom i den nya versionen 2011. Som jag redovisat har under mellantiden därutöver i RF tillkommit ett antal regleringar som ytterligare avgränsar den offentliga makten.

Finns det då anledning att fråga sig om grundlagen i dag ändå borde gå vidare och reglera förvaltningen i grundlagen på ett mer omfattande sätt?

Det är två utvecklingsdrag som enligt min mening talar för att man borde överväga en sådan inriktning. Det första gäller Sveriges allt intensivare deltagande i internationellt samarbete i allmänhet och det svenska medlemskapet i den europeiska unionen i synnerhet. Det andra har att göra med förvaltningspolitikens utveckling sedan början av 1970-talet.

¹⁷ Se vidare Sterzel, F, Författning i utveckling. Rikets styrelse och förvaltning. Rege-
ringsformen som redskap eller hinder, Uppsala 2009, s. 335, där han utförligt behandlar
frågan och understryker att en lag på området inte får innebära att regeringens ställning
gentemot förvaltningen försvagas.

5.1 RF och det europeiska samarbetet

Att RF 2011 explicit anger Sveriges delaktighet i internationellt arbete och vårt medlemskap i EU (se RF 1 kap. 10 §) är gott och väl. Reglerna om överlåtelse av kompetenser och regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i RF 10 kap. är också centrala liksom bland annat regeln i RF 10 kap. 13 § om statliga myndigheters skyldighet att underrätta UD, när det uppkommit en fråga av betydelse för internationellt samarbete hos myndigheten.

Frågor kring hur EU-medlemskapet påverkar den svenska modellen med kollektivt ansvar för regeringen och självständiga myndigheter har analyserats i flera utredningar. Förvaltningskommittén föreslog 2008 att regeringens hantering av EU-frågorna borde tydliggöras i lag och att det borde säkerställas att EU-ärenden i princip borde betraktas som regeringsärenden och alltså handläggas i enlighet med RF 7 kap.¹⁸ De otydligheter som kommittén belyste kring hanteringen av EU-ärendena tyder på att frågan om reglering på grundlags- eller åtminstone lagnivå borde aktualiseras igen framöver, trots att kommitténs förslag inte ledde någon vart på det här området.

EU-medlemskapet och Sveriges deltagande i Europarådet m.m. gör också att frågan om *god förvaltning* kan ställas. I det europeiska samarbetet har detta varit en levande diskussion som bland annat kommit till uttryck i Europarådets arbete och senare i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Där kan noteras att artikel 41 som anses innehålla en minimistandard, har lydelsen: *Rätt till god förvaltning. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ*. I samband med EU:s utvidgning var det viktigt att granska hur ansökarländerna kunde anses leva upp till principerna som kan sammanfattas i termen god förvaltning och i den finska grundlagen återfinns ett principiellt stadgande i 2 kap. 21 § om att garantier för god förvaltning ska tryggas genom lag.¹⁹

I ljuset av stadgandet i RF 2 kap. om en rättvis rättegång och skälig tid för domstols handläggning, under rubriken Rättssäkerhet (RF 2 kap. 11 §) känns det inte heller alls främmande att även för svensk del införa principen om god förvaltning i grundlagen. Principerna om en rättvis rättegång förtydligas genom ett antal regler som återfinns i t.ex. rättegångs-

¹⁸ SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 80 ff.

¹⁹ För en sammanfattning av denna utveckling, se Marcusson, L, Den goda förvaltningen – en mänsklig rättighet i välfärdsstaten? i Nordisk Administrativ Tidsskrift, 2012.

balken. På samma sätt skulle ett grundlagsstadgande om god förvaltning underbyggas genom bestämmelser i bland annat förvaltningslagen. Förvaltningslagskommittén föreslog för sin del att grundläggande principer för förvaltningsförfarandet skulle placeras i förvaltningslagen under just rubriken *Grunderna för god förvaltning*.²⁰ I förslaget ingick också att det skulle krävas lagstiftning för att frångå förvaltningslagens regler så att regeringen alltså inte skulle kunna göra undantag från dem genom förordning.²¹ Även på denna punkt skulle det finnas anledning att i regeringsformen införa en bestämmelse om att lagform krävs för bestämmelser om de statliga förvaltningsmyndigheternas ärendehandläggning och huvuddragen i deras organisation, med modell från bestämmelsen om domstolarnas rättskipning i RF 11 kap. 2 §. Förvaltningslagens betydelse för att upprätthålla god förvaltning skulle därmed få större tyngd.

5.2 Förvaltningspolitikens framväxt

Sedan 1970-talet har regeringens styrning av förvaltningen ägnats relativt stort intresse i betänkanden och även i forskningen. Frågor kring förvaltningens självständighet och regeringens skyldighet och förmåga att styra har diskuterats utan att det har fått direkta avtryck i form av förändringar i vår konstitution. Både i Förvaltningskommitténs och i Förvaltningslagskommitténs betänkanden²² föreslogs dock förändringar som direkt eller indirekt skulle kunna ha effekter på innehållet i regeringsformen. Förslagen kring EU-arbetet har redan nämnts här liksom förslagen från förvaltningslagskommittén.

I betänkandet *Styra och ställa* föreslog Förvaltningskommittén att en lag om statlig förvaltning skulle skapas. Betänkandet innehåller inte något konkret lagförslag men kommittén angav ett antal punkter som borde tas med i en sådan lag.²³ Det gällde bland annat regeringens befogenhet och skyldighet att styra myndigheterna, hur myndighetsformen ska användas, hur utnämningar i staten ska beredas och vilka ledningsformer som ska kunna användas. Även frågor kring hur EU-arbetet ska organiseras ingick i förslaget. Det är alltså frågor som måste betecknas som centrala

²⁰ SOU 2010:29 En ny förvaltningslag, s. 185.

²¹ SOU 2010:29 En ny förvaltningslag, s. 137 f.

²² SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning och SOU 2010:29 En ny förvaltningslag.

²³ SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 200 ff.

för hur den verkställande makten utövas. Det konstateras att en sådan lag som skulle reglera hur regeringen styr myndigheterna därmed berör frågan om maktindelningen mellan riksdagen och regeringen,²⁴ alltså en fråga med konstitutionella dimensioner. I förlängningen kan jag se ett behov av att en sådan lagstiftning liksom förvaltningslagen får ett stöd av att en bestämmelse i RF om att grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen ska ges i lag.

Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget om lagstiftning. En sådan skulle begränsa regeringens förmåga och handlingsfrihet, angavs det. Förbättringar kan man åstadkomma genom förändringar i förordning, och man såg därmed inte något behov av en lag om statlig förvaltning.

Förslaget har kommenterats av Sterzel, som ansåg att lagstiftning borde övervägas. Han konstaterade också att frågan har en konstitutionell dimension och såg ”grundlagens potential som utgångs- och upphängningspunkt för åtgärder”.²⁵

5.3 Värdegrunden i författningen

I en lag om statlig förvaltning borde enligt förvaltningskommittén också ingå en portalparagraf om iakttagande av god förvaltning inom staten. Det var här fråga om att ange ”vissa gemensamma förutsättningar för all statlig verksamhet”, t.ex. objektivitetsprincipens iakttagande. Detta förslag ska alltså inte förväxlas med det som jag här tidigare behandlat om god förvaltning som ett slags samlingsbegrepp för främst handläggningsprinciper för förvaltningsärenden. Här kopplar man i stället tillbaka till den frågeställning om etiska förhållningssätt och grundläggande värderingar som behandlas i betänkandet. Utredningen konstaterar att det finns behov av att sammanställa den gemensamma värdegrunden för alla anställda i staten i ett särskilt dokument och att aktivt arbeta med denna värdegrund i organisationen.²⁶ Denna del av kommitténs förslag föll i god jord och regeringen lät sammanställa det dokument som efterfrågats.²⁷ En ny myndighet, KRUS, fick i uppdrag att arbeta med ett

²⁴ SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 197.

²⁵ Sterzel, F, Författning i utveckling. Rikets styrelse och förvaltning. Regeringsformen som redskap eller hinder, Uppsala 2009, s. 335.

²⁶ SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, s. 169 ff,

²⁷ Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda från 2009 finns nu i ny upplaga från Regeringskansliet 2013.

offentligt etos.²⁸ Senare har ansvaret för att stärka kunskaperna om den gemensamma värdegrunden och främja myndigheternas arbete på detta område lagts över på en delegation i Regeringskansliet.²⁹ Det som kallas för en gemensam värdegrund går tillbaka på grundläggande värden av konstitutionell art och sammanfattas i punkterna *Demokrati, legalitet, objektivitet, respekt för allas lika värde och service och effektivitet*. För myndigheterna och för de statsanställda överlag är dessa punkter en viktig erinran om maktutövningens gränser och om de principer som vårt statskicks bygger på. Det blir härmed tydligt att till och med det vardagliga arbetet i förvaltningen har en fast konstitutionell anknytning, som regeringen och dess myndigheter ska utgå från. Den statliga värdegrunden är alltså inte något nyuppfunnet utan utgör en viktig sammanfattning av de grundläggande värderingar som bär upp vårt statsskick.

6 Slutord

Det kan konstateras att utvecklingen och diskussionen som här tecknats översiktligt visar ett ökande intresse för den offentliga förvaltningens funktionssätt och en växande insikt om betydelsen av att förvaltningsverksamheten präglas av tydliga regler och gemensamma värderingar. Om ideerna kan komma att omsättas i nya initiativ på lag- eller grundlagsnivå är svårt att bedöma, men temat förvaltningen i konstitutionen är knappast färdigbehandlat och avslutat så här fyrtio år efter att regeringsformen 1974 antogs av riksdagen.

²⁸ Prop. 2009/10:175 s. 36.

²⁹ Värdegrundsdelegationen, se www.Värdegrundsdelegationen.se.

