Förvaltningsrätt som konkretiserad författningsrätt

Av professor emerita Lena Marcusson

Kan den svenska förvaltningsrätten numera betecknas som konkretiserad författningsrätt eller har de grundläggande konstitutionella utgångspunkterna för förvaltningen och förvaltningsrätten varit i stort sett beständiga, trots förvaltningens och förvaltningsrättens omfattande utveckling under Svensk Juristtidnings hundraåriga utgivning?

1 Ett harmoniskt samliv

Förvaltningsrätt hör inte till de rättsområden som kan betecknas som centrala i Svensk Juristtidnings nu hundraåriga kommenterande av rättsliga frågeställningar. Den observationen motsägs inte av det faktum att ”Statsrätt, förvaltningsrätt och finansrätt” tidigare var rubriker i den systematiska innehållsförteckningen och att ”Offentlig rätt” senare dök upp som rubrik, numera ersatt av rubriken ”Offentlig och konstitutionell rätt”, eller av upptäckten att sökorden ”förvaltning” och ”förvaltningsprocess” ändå ger ganska många träffar, när man söker bland artiklarna. Förekomsten av specialtidskrifter som Förvaltningsrättslig Tidskrift och olika skatterättsliga tidskrifter motiverar väl också att det inom den offentliga rätten inte är förvaltningsrättsliga utan snarare statsrättsliga eller konstitutionella frågor som kommit att få en mer framträdande plats i Svensk Juristtidnings publiceringar. På det området finns i Sverige inga andra motsvarande facktidskrifter. Men förvaltningsrätten reglerar ju många förhållanden av avgörande betydelse för utövande av den offentliga makten, och regeringens verkställande uppgifter genom den offentliga förvaltningen har eller bör åtminstone ha viss konstitutionell betydelse. Mot den bakgrunden ska jag här kortfattat undersöka i vilken utsträckning förvaltningsrättslig tematik har en anknytning till just den statsrättsliga utvecklingen i vårt land under Svensk Juristtidnings 100-åriga historia.

Relationen mellan statsrätt och förvaltningsrätt i ett utvecklingsperspektiv kan för svensk rätts del karaktäriseras som ett i stort sett harmoniskt samliv, där kontinuiteten varit en självklar utgångspunkt men där förhållandet, i fredliga yttre former, utmanats av både interna och yttre förändringsprocesser. Det faktum att regeringsmaktens verkställande uppgift har kommit att få ett kraftigt ökat omfång under den tidsperiod som här studeras, och att den offentliga förvaltningen förgrenar sig i

ett stort antal olika specialområden, gör att det ändå känns relevant att ställa frågan: på vilket sätt har denna relation utvecklats och förändrats?

2 En tysk parallell

När den tyske rättsvetenskapsmannen Otto Mayer i sin lärobok Deutsches Verwaltungsrecht (Bd 1, 1923, s. 1) sammanfattade utvecklingen i den tyska offentliga rätten betecknade han relationen på följande sätt i ett berömt citat: ”Förvaltningsrätt består, författningsrätt förgår” (Verwaltungsrecht besteht — Verfassungsrecht vergeht), vilket grundade sig i de tyska erfarenheterna från sent 1800-tal och framåt, då förvaltningsrätten i det tysskspråkiga området med rötter i de olika furstendömena växte fram som en disciplin som stod stark under tider av politisk splittring, medan den konstitutionella rättens utveckling hade hämmats av de oroliga politiska förhållandena.

Efter 1945 har den tyska utvecklingen präglats av den starka markeringen av författningen och det tyska projektet att tydligt markera gränserna för förvaltningens maktbefogenheter i samhället genom grundlagens bud, en omfattande praxisbildning och en blomstrande rättsvetenskap. ”Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht” (förvaltningsrätten som konkretiserad författningsrätt) är ett uttryck som myntades av Fritz Werner (DVBl 1959, s. 527) och som ger uttryck för denna nu dominerande relation. Det är nu författningsrätten och inte förvaltningsrätten som står för kontinuiteten. Författningsdomstolens rättskipning på förvaltningens område har skapat praxis som senare lett till kodifiering av förvaltningsrättsliga regler. Författningsdomstolens praxis har blivit avgörande för hur förvaltningens maktbefogenheter avgränsas i linje med principerna om förvaltningens lagbundenhet och den enskildes rättsskydd som är tydligt förankrade i den tyska grundlagen. Man brukar säga att den tyska förvaltningsrätten har blivit *konstitutionaliserad* genom grundlagen och författningskonform tolkning (se bland annat Wolfgang Kahl i Ius Publicum Europeum, Handbuch V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge, (Fn 14, Rn 5). Med den tyska grundlagens utgångspunkt i den enskilda människans värde och rätt till personlig frihet och utveckling blir lagenlighet, effektivt rättsskydd, förtroendeskydd, proportionalitet, rättfärdighet och likhet viktiga principer för den enskildes ställning i förhållande till staten. Samtidigt betonas i grundlagen förvaltningen som en självständig makt under grundlagen, som en av statsmaktens yttringar. Iakttagelser om den europeiska utvecklingen i stort bekräftar att samma tendens till konstitutionalisering återfinns i många länder (se Peter Huber i Ius Publicum Europeum, Handbuch V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundz ge, s. 10).

3 Den svenska utvecklingen

Den svenska konstitutionella utvecklingen har naturligtvis i jämförelse med Tysklands präglats av en helt annan kontinuitet och en fredlig övergång från 1809 års maktdelning mellan kung och riksdag till dagens folksuveränitet med ett parlamentariskt system, allmän rösträtt och kommunal självstyrelse. Under den period som här är aktuell har två olika regeringsformer varit gällande och vår nuvarande regeringsform har genomgått en övergripande revidering. Frågan är om förvaltningsrättens anknytning till författningen har förändrats under dessa hundra år?

Jag har valt att här mycket översiktligt skildra utvecklingen utifrån tre tidsperioder som ter sig ganska naturliga utifrån ett konstitutionellt perspektiv. Först handlar det om perioden 1916 till 1974, i stort sett den tid som Fredrik Sterzel med ett ofta citerat uttryck kallat ”det författningslösa halvseklet”, som avslutas med tillkomsten av den nya regeringsformen 1974 (denna kommentar återfinns liksom åtskilliga andra reflektioner över utvecklingen som här i fortsättningen skisseras, i Fredrik Sterzels samlingsvolym Författning i utveckling, Iustus förlag 2009). 1809 års regeringsform var alltjämt formellt gällande i början av perioden, men det verkliga statslivet utvecklade sig i allt högre grad vid sidan av författningen. 1975 till 1995, den andra perioden, är den tid då den nya regeringsformen införts och omgående omprövas, och europeiseringen så småningom får genomslag, medan den sista perioden, 1996 till 2016, har den nya versionen av regeringsformen 2011 som en naturlig avstämningspunkt inför den okända framtiden, när hela perioden av Svensk Juristtidnings första hundra år gått till ända.

Under dessa hundra år har förvaltningsrätten i takt med utvecklingen av den offentliga förvaltningen förgrenat sig i ett stort antal specialområden och med subspecialiteter. Socialrätten kan indelas i flera underkategorier som bland annat omsorgsrätt och socialförsäkringsrätt, liksom ämnet politirätt, som inrymmer både polisrätt, hälsoskydd, trafik och ordningsfrågor, plan- och byggfrågor och delar av miljörätten. Kulturförvaltningsrätt har manifesterats som ett eget rättsområde liksom utbildningsrätten för att bara nämna några av alla dessa specialreglerade rättsområden. Tillsammans med den allmänna förvaltningsrätten brukar man hantera kommunalrätt och offentlighets- och sekretessrätt, medan finansrätten eller skatterätten ganska tidigt utvecklades till en egen disciplin. Frågan är i vilken utsträckning de omfattande förändringarna av offentlig förvaltning och förvaltningsrätt kan kopplas till konstitutionellt nytänkande och om förvaltningen i allt högre grad blivit konstitutionaliserad även i Sverige? Kan förvaltningsrätten även i vårt land betecknas som konkretiserad författningsrätt? Eller har de grundläggande konstitutionella utgångspunkterna för förvaltningen varit i stort sett beständiga över tid?

4 1916 till 1974

Trots de genomgripande förändringar i det faktiska statsskicket som ägde rum under de första åren av denna långa period, med parlamentarismens seger och den allmänna och lika rösträttens genomförande, var de konstitutionellt kodifierade uttrycken för den nya tiden begränsade. Många inslag i regleringen av den verkställande maktens organisation hade försvunnit 1809. De grundläggande principerna i 1809 års RF om att kungen ägde styra riket (4 §) och att domstolar och förvaltning skulle följa föreskrifter och kungliga bud (47 §) med det gamla tillägget att myndigheterna skulle samarbeta (räcka varandra handen) kvarstod fram till den nya grundlagen 1974, då principerna fick en ny utformning och samarbetet mellan myndigheterna inte längre ansågs behöva vara grundlagsfäst. Den s.k. svenska förvaltningsmodellen som har sin utgångspunkt i att de centrala ämbetsverken varit placerade utanför regeringens kansli var en realitet under hela perioden och fick sitt formella uttryck i 1974 års RF (RF 11 kap. 7 §). Även JO-ämbetet härstammar ju från 1809 liksom Riksdagens revisorer, och offentlighetsprincipen har längre anor än så med 1766 års tryckfrihetsförordning men blev noggrant utmejslad under den här perioden. Den grundläggande synen på ämbetsmännens rättsställning och tillsättningen av statliga tjänster kom också till uttryck genom 1809 års regeringsform och § 16 i 1809 års RF gav uttryck åt den enskildes skydd mot rikets ledning och förvaltning.

När så den nya grundlagen förbereddes med början redan 1954 och med slutpunkten i början av 1970-talet hade den offentliga förvaltningen genomgått mycket stora förändringar i struktur och arbetsuppgifter, vilket också återspeglas i förvaltningsrättens utveckling under denna långa tid. Framväxten av en modern välfärdsstat och i samband med detta den stora expansionen av den kommunala förvaltningen kombinerades med en kraftig tillväxt av offentligrättsliga regleringar till allt från trafik, hälsoskydd och naturvård till socialförsäkringar, utbildning och samhällsskydd. I förvaltningsrätten ses vidare år 1971 som en viktig milstolpe för ett rättssäkerhetsperspektiv som lyfts fram tydligt av 1940-talets jurister, kanske framför allt av Nils Herlitz och Halvar Sundberg, om än med olika synsätt vad gäller rättsliga lösningar. Förvaltningsdomstolarna fick en mer utmejslad roll och förvaltningslagen blev en minimireglering för alla statliga förvaltningsmyndigheter. Denna förändring kom mitt under arbetet med den nya regeringsformen som ju sågs som en beskrivande reglering av det faktiska statsskicket och som innehöll relativt få nyheter om förhållanden som rörde förvaltningen och rättsskyddet.

Under hela den tid när 1809 års RF fortfarande gällde men i många avseenden inte längre återspeglade det faktiska statsskicket skedde ändå vissa konstitutionella regelförändringar som avspeglar ändrade samhällsförhållanden. En viktig markering av den nya tid som kommit vid krigsslutet 1918 fick några år senare ett konstitutionellt uttryck i de

ändrade reglerna om tillträde till statliga ämbeten, som gav kvinnorna formellt lika möjligheter som männen att bli domare, professorer och högre ämbetsmän. Kommunernas allt starkare position återspeglades genom en ändring som angav att kommunallag hör till den gemensamma lagstiftningen.

I den nya regeringsformen 1974 beskrevs förvaltningsorganisationen kortfattat, den kommunala självstyrelsen lyftes fram som grundläggande för statsskicket, medan viktiga utgångspunkter för förvaltningen, legalitet, objektivitet och självständighet i beslutsfattandet, markerades (RF 1 kap. 1 § 3 st., 1 kap. 9 § och 11 kap. 7 §), samtidigt som regeringens kollektiva beslutsfattande och förvaltningens lydnadsplikt slogs fast (RF 7 kap. 3 § och 11 kap. 6 § 1 st.). Domstolar och förvaltningsmyndigheter ägnades ett gemensamt kapitel, där den huvudsakliga organisationen angavs. För förvaltningens del var regleringen medvetet kortfattad med hänvisning till den snabba samhällsutvecklingen. I RF 11 kap. 6 § nämndes endast JK, dåvarande RÅ, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Det framkom också att det fanns myndigheter under regeringen och riksdagen. Redan i första kapitlet angavs att det fanns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I RF 11 kap. 6 § 3 st. kan noteras en intressant innovation. Ambitionen att RF ska ge en ram för allt offentligt maktutövande, kom till uttryck genom att det stadgades att myndighetsutövning kunde överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter eller stiftelser genom lag. På det sättet markerades en principiellt viktig gräns för regeringens makt att utan riksdagens inblandning styra genom formerna för organisering av den offentliga verksamheten. Sambandet med 1809 års RF syntes bland annat genom att reglerna om JO-ämbetet och Riksdagens revisorer överfördes till den nya regeringsformen.

5 1975 till 1995

När 1974 års RF väl var på plats vidtogs snabbt stora reformprojekt. Det är främst införandet av en rättighetsreglering som skedde i etapper och ett antal programstadganden med mål för den offentliga verksamheten som kan noteras, och dessa förändringar följdes av inträdet i EU och inkorporeringen av EKMR, som också manifesterades i grundlagsbestämmelserna. Alla dessa grundlagsändringar har så småningom haft påtaglig inverkan på hur förvaltningen förväntas genomföra den offentliga verksamheten.

Lagprövningsrätten eller normprövningen infördes i grundlagen 1980, och då som nu omfattar den inte bara domstolarna utan även förvaltningen eller rättare sagt alla offentliga organ och därmed också de enskilda som i enlighet med bestämmelsen i nuvarande RF 12 kap. 4 § tillämpar rättsregler under utövande av offentlig förvaltning. Det är en ganska ovanlig lösning och kan knappast sägas ha gjort avtryck i praxis. Samtidigt finns en viss konsekvens i att den svenska förvaltningsmodell

som alltid i grundlagssammanhang har värnats även leder till att förvaltningsmyndigheterna i sin självständiga roll, och med det formellt långtgående egna ansvaret för sådana beslut som i andra länder ligger under ministeransvar, har ett motsvarande ansvar för att rättstillämpningen sker i enlighet med den normhierarki som fastställts. De grundläggande bestämmelserna i RF om statliga anställningar (nuvarande RF 12 kap. 5 §) och om att lagstiftning krävs för grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning (RF 12 kap. 7 §) har dock inte ändrats. Vidare kan noteras att Riksbanken som alltid varit formellt underställd riksdagen genom lagstiftning 1988 fick sitt oberoende gentemot regeringen något förstärkt, en utveckling som fortsatte under 1990-talet.

I den offentliga förvaltningen skedde under samma period ett befästande av förvaltningsreformen med en uppdatering av förvaltningslagen 1986 och en utbyggnad av förvaltningsdomstolarna, medan lagen om rättsprövning av regeringsbeslut (1988) innebar en innovation av principiellt konstitutionell karaktär. Vi kan också notera andra betydelsefulla lagstiftningsreformer som sekretesslagen, socialtjänstlagen (båda 1980) och nya kommunallagar (1977 och 1990). Synen på den statliga ämbetsmannen och anställningen som statstjänsteman förändras, vilket kommer till uttryck i reformen av ämbetsbrotten 1976 och en ganska omfattande privatisering av den offentliga tjänsten genom de arbetsrättsliga regelkomplexen. JO:s arbetssätt och funktionen som åklagare ändrades också utan att det kom till uttryck i grundlagen. Under främst 1980-talet fördes en intensiv diskussion och ett omfattande utredande ägde rum om regeringens styrning av förvaltningen, och frågan om myndigheternas självständiga ställning under lagen och möjligheter och begränsningar för regeringens styrning har varit levande under både denna period och den som sedan följer, dock utan att det lett till några formella ändringar av konstitutionen.

6 1996 till 2016

Den första tiden av EU-medlemskapet innebar naturligt nog en stor omställning i det offentliga livet, för både lagstiftare och förvaltning. Om vi först håller oss till de konkreta ändringar av större betydelse som därefter genomförts i RF och som berör förhållandena i förvaltningen kan vi notera följande:

Redan före grundlagsrevideringen 2011 hade Riksbankens självständighet markerats ytterligare genom det s.k. instruktionsförbudet (RF 9 kap. 13 §) och genom att Riksbanksfullmäktiges befogenheter minskat. Närmare bestämmelser om Riksbanken meddelas i lag. En mer radikal förändring innebar avskaffandet av Riksdagens revisorer och skapandet av Riksrevisionen 2003 som en självständig myndighet under riksdagen. Riksrevisionens tillkomst och nedläggningen av regeringens stabsorgan Riksrevisionsverket har fått långtgående effekter, inte minst

när det gäller regeringens egen granskning av myndighetsverksamheten med inslag som särskilda utvärderingsmyndigheter och utbyggnad av den interna revisionen, särskilt hos större myndigheter.

Grundlagsöversynen medförde som bekant flera nyheter: utökad lagprövning för både domstolar och förvaltningsmyndigheter, en markering av den kommunala självstyrelsens och den kommunala förvaltningens betydelse genom ett eget kapitel om kommunerna i RF, om än med ganska få nya konkreta avgränsningar, och ett särskilt kapitel vardera för domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Programstadgandet i RF 1 kap. 2 § fick tillägg redan 2002, vilket följdes upp 2011 med bland annat ett mål om att barns rätt ska tas tillvara och det samiska folkets och andra minoriteters möjligheter att utveckla sin kultur ska främjas. När det särskilt gäller förvaltningen är det påtagligt att vi kommit långt ifrån den tidigare svenska traditionen, där grundlagen ibland beskrevs som en ren förvaltningsstadga. Den verkställande makten tecknas numera bara i sina konturer, regeringen styr riket och förvaltningen lyder under regeringen, med undantag av området för självständiga beslut under lagen, och det finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Bestämmelserna om den statliga organisationen har ytterligare minskat. Nu nämns endast JK. Länsstyrelserna kan härmed avskaffas utan grundlagsändring, och regeringen har stor frihet att organisera verksamheten i övrigt med lokala, regionala och centrala eller nationella myndigheter som i sin tur i stor utsträckning bestämmer sin egen interna organisation och lokala närvaro. Kapitlet om förvaltningen (12 kap.) erbjuder inga egentliga nyheter utom att kravet på svenskt medborgarskap för vissa offentliga anställningar har begränsats i förhållandet till tidigare. Utanför 12 kapitlet bör dock noteras att lagrådsgranskningens obligatoriska omfång har utökats (RF 8 kap. 21 §) och att ett krav på rättvis rättegång inom skälig tid införts i 2 kap. 11 §. EU-medlemskapet avspeglas i förändringen i RF 1 kap. 10 § som slår fast detta samt i ändringen i tionde kapitlet där det anges vilka villkor som ska gälla för en överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. En nyhet som inte fått så mycket uppmärksamhet återfinns i RF 8 kap. 12 § där det anges att regeringen kan bestämma att föreskrifter meddelade av en myndighet under regeringen ska underställas regeringen för prövning. Grundlagsutredningen ansåg att en sådan rätt för regeringen borde framgå av regeringsformen. Bestämmelsen indikerar att myndigheternas självständighet vid beslutsfattande är ett undantag från den grundläggande principen om myndigheternas lydnadsplikt.

Hur har då förvaltningsrätten utvecklats under denna period? Uppenbart är ju att EU-medlemskapet och genomslaget för EKMR och Europadomstolens liksom EU-domstolens praxis förändrat förvaltningen avsevärt inom många rättsområden, från socialförsäkringar till livsmedelshantering. Detta avspeglas i lagstiftningen på en mängd, delvis dis-

parata sätt. Förvaltningsmyndigheterna deltar i ökad grad i europeiska samarbeten, och både statliga och kommunala myndigheter har berörts av regelverk med EU-bakgrund som offentlig upphandling och förbud mot statligt stöd. Reglerna om offentlighet och sekretess har påverkats liksom registerlagstiftning. Inom den formella delen av den allmänna förvaltningsrätten är det framför allt utformningen av rätten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut som lagts om radikalt, och materiellt kan man se inslag i rättspraxis som betonar proportionalitet, förbud mot dubbelbestraffning och övriga allmänna rättsprinciper. En ökat utförande av välfärdstjänster i privat regi hör också till bilden. Styrningen och ledningen av den offentliga verksamheten som också kommer till uttryck i förvaltningsrättsliga regler har genomgått en hel del förändringar: utlysning av generaldirektörstjänster, skiftande syn på vilka ledningsformer som ska användas för statliga myndigheter och olika betoning av inslagen i regeringens styrning: generella krav, återrapporteringskrav, styrning med tonvikt på instruktion eller regleringsbrev etc. Denna utveckling har dock inte avsatt några spår i grundlagsregleringen, även om det framförts förslag om att grundläggande bestämmelser om statlig förvaltning borde få lagform genom en konstitutionell föreskrift om detta (se närmare Eka, m.fl.: Regeringsformen med kommentarer, s. 476 f. Karnov och Lena Marcusson: Förvaltningen i konstitutionen, s. 221 f., de lege 2014. Regeringsformen 40 år 1974–2014, red. Karin Åhman, Iustus förlag 2014).

7 Har förvaltningsrätten konstitutionaliserats?

Förvaltningen har utvecklats starkt under perioden 1916 till 2016 utanför den konstitutionella rätten: det räcker här att peka på den materiella förvaltningens tillväxt och utvecklingen från regleringsstat över välfärdsstat till marknadsstat. *Förvaltningsrättens* förändring är också påtaglig, inte minst vad gäller förvaltningsprocessen och på senare år europarättens inflytande.

När vi begränsar oss till att studera förhållanden som rör hur den offentliga förvaltningen grundlagsreglerats finner vi en ganska stark kontinuitet, som går tillbaka till tiden före 1974: legalitetsprincipen, objektivitetsprincipen, den svenska modellen med självständiga myndigheter, tjänstetillsättning enligt meritokratiska principer, allmänna handlingars offentlighet och systemet med JO och JK som extraordinära tillsynsorgan över förvaltningen. Dessa grundläggande utgångspunkter för en lagbunden förvaltning ligger fast även efter 2011 års revidering och det finns knappast anledning att förvänta sig några förändringar av dem, även om den svenska modellen ifrågasatts till viss del i samband med det EU-anknutna arbetet i Regeringskansliet och hos myndigheterna. I de avseenden som berörts här kan man alltså säga att förvaltningsrätten

sedan länge har en konstitutionell grund och kan betecknas som konkretiserad författningsrätt.

Som översikten också visar har dock förvaltningsrätten i sig utvecklats på ett sätt som gör att det känns rimligt att hävda att förvaltningsrätten förgår eller åtminstone förändras, medan författningsrätten alltså står för mer beständiga värden. Idealet är också att en grundlag ska vara mer robust och stå för grundläggande och centrala principer, medan förvaltningsrätten måste anpassas snabbare till nya samhällsförhållanden.

Det som vi ser efter 1974 är både konstitutionella förändringar och en utveckling som pågår utanför den konstitutionella rätten men som har en potentiell konstitutionell dimension. Framför allt är det inflytandet från det europeiska samarbetet som resulterat i konstitutionellt nytänkande: rättighetsregleringen, lagprövningens förstärkande och regeln om rättvis rättegång. Men förvaltningsrätten har framför allt utvecklats *utanför eller vid sidan av den skrivna konstitutionella rätten*: styrningen, organisationen, kontrollen med särskilda tillsynsorgan och utvärderingsmyndigheter, rättssäkerhetsgarantierna, principerna (proportionalitet), tjänstemannarätten, inklusive tjänsteansvaret, som blivit mer likt privaträttens arbetsrättsliga syn, förvaltningsprocessen och den materiella förvaltningsrättens expansion.

Samtidigt kan det europeiska inflytandet sägas ha lett till en *konstitutionalisering i praktiken*: principerna om proportionalitet, ändamålsenlighet och god förvaltning börjar få genomslag och rätten till domstolsprövning över förvaltningsbeslut skrivs in i förvaltningslagen utan grundlagsförankring men som en överordnad princip efter tryck från europarätten. Detta slags konstitutionalisering sker alltså vid sidan av grundlagen.

Även om den offentliga förvaltningens organisation numera i stort sett lämnats utanför grundlagen, finns regleringen av offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet kvar och framstår i dag som mer betydelsefull än tidigare. Riksrevisionens tillkomst har medfört nya mönster för intern och extern kontroll av förvaltningen. Den nya regleringen av den kommunala självstyrelsen innehåller ett embryo till en mer handfast konstitutionalisering av relationen stat — kommun. Slutligen kan iakttas att program- eller målsättningsstadgandena i RF 1 kap. 2 § börjar få en ökad betydelse för rättstillämpningen hos både domstolar och förvaltning (se Patrik Bremdal: Är RF 1 kap. 2 § bara tomma ord? och Johan Hirschfeldt: Författningens kärnvärden — symbolik, juridik och politik, båda i de lege 2014. Regeringsformen 40 år 1974–2014, red. Karin Åhman, Iustus förlag 2014).

Vad kan vi då slutligen i övrigt se framför oss när det gäller denna relation mellan författningsrätt och förvaltningsrätt för kommande år, efter 2016?

Det ter sig nog inte så troligt att frågorna som anknyter till regeringens styrning och ledning av förvaltningen kommer att leda till konstitutionalisering. Frågorna är alltför nära knutna till den verkställande maktens behov av utrymme och kraven på anpassning till skiftande samhällsförhållanden. Några spår som däremot kan tänkas leda vidare anknyter till EU-medlemskapet och EKMR:s genomslag. Principerna om god förvaltning och rätten till domstolsprövning och en rättvis rättegång liksom EU:s stadga och planerna på en förvaltningslag för EU:s institutioner kommer säkerligen att påverka den svenska förvaltningen och förvaltningsrätten även framöver. Om detta får genomslag i nya revideringar av grundlagen är svårare att förutspå. Konkretiseringen av förvaltningsrätten genom konstitutionalisering har i Sverige skett genom en långsam evolution, snarare än en påtaglig nyorientering.