

Nr 5.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående allmänna jävsregler för statsförvaltningen och om åtgärder för stärkande av förvaltningsmyndigheternas opartiska ställning.

I de likalydande motionerna nr 132 i första kammaren av herr *Herlitz* och nr 314 i andra kammaren av herr *Håstad m. fl.* hemställes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående allmänna jävsregler för statsförvaltningen, med beaktande jämväl av vad som i övrigt kan åtgöras för att avgöranden ej skola ankomma på personer som kunna antagas därvid bliva påverkade av obehöriga intressen, samt om framläggande för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kan föranleda.

I de ävenledes likalydande motionerna nr 231 i första kammaren av herr *Ohlon m. fl.* och nr 309 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.* hemställes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående en vidgad tillämpning av det kontradiktoriska förfarandet inom förvaltningen samt om andra lagstiftningsåtgärder till stärkande av förvaltningsmyndigheternas opartiska ställning.

Motionerna, vilka hänvisats till första lagutskottet, ha enligt överenskommelse mellan konstitutions- och första lagutskottet hänskjutits till sammansatt konstitutions- och första lagutskott. Utskottet har upptagit motionerna till behandling i ett sammanhang.

Beträffande de skäl, motionärerna anfört till stöd för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna ävensom till motionen nr 129 i första kammaren av herr *Herlitz*.

Parter i förvaltningsförfarandet.

Part är i rättegång i huvudsak dels den som väcker talan, dels den som utpekas såsom motpart genom stämning. Rättegångsbalken med tillhörande författningar reglerar parternas rättsliga ställning inbördes och i förhållande till domstolen.

Inom förvaltningsförfarandet finns vanligen icke full motsvarighet till det för rättegången utmärkande förhållandet med varandra motstående parter. Det allmänna och de enskilda medverka i förvaltningsförfarandet i mångahanda former, vilka svårligen låta sig inpassa i ett gemensamt schema. Vissa huvudtyper kunna dock urskiljas.

2 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.*

Det allmänna företrädes i förvaltningsförfarandet endast i begränsad omfattning av särskild representant. Regler av sådant slag med allmän innebörd äro sparsamma. Justitiekanslern har generellt att i mål, som röra kronans rätt, där det ej ankommer på annan myndighet, föra eller låta föra Kungl. Maj:ts talan enligt 2 § instruktionen 30/12 1947 (nr 1014) för justitiekanslersämbetet. Kammaradvokatfiskalsämbetet har att tillse, bevaka och utföra kronans rätt och talan i alla de till kammarkollegiets befattning hörande ärenden, där kronans rätt är i fråga och som till ämbetets handläggning höra, jämlikt 26 § instruktionen 27/6 1929 (nr 221) för kammarkollegiet.

På vissa områden finnas särskilda företrädare för det allmänna, vanligen för kronans ekonomiska intressen. Taxeringsintendenten intager sådan ställning i skattemål jämlikt ett flertal författningar. Att föra talan i hovrätt mot enskild part om utgivande av felande stämpelbelopp åvilar advokatfiskalen i hovrätt enligt 36 § förordningen angående stämpelavgiften. I anmärkningsmål — varom mera nedan — företrädes det allmänna av revisorn. Stundom finnes särskild företrädare för andra allmänna intressen än de ekonomiska. Enligt 41 § i den av innevarande riksdag antagna utlänningslagen äger förhörmyndigheten vid förhör med utlännings uppdraga åt polismyndighet eller särskilt utsedd person att vid förhöret vara allmänt ombud.

Enskilda såsom parter i förvaltningsmål kunna hänföras till olika grupper. En stor grupp bilda de som, liksom käranden i rättegång, hos myndighet påkalla beslut rörande fråga som angår dem. Den, som på detta sätt anhängiggör ett ärende eller ett mål, benämnes regelmässigt sökande, t. ex. sökande av tillstånd att utbekomma allmän handling (2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen) eller passökande (4 § passkungörelsen). — En annan grupp utgöra de, mot vilka anspråk riktas. Detta reses i undantagsfall från annan enskild persons sida men vanligen av det allmänna. Deras ställning motsvarar svarandens i rättegång. I många fall betecknas de i förvaltningsförfarandet såsom förklarande. En dylik partsställning tillkommer exempelvis den, som blir föremål för åtgärd av hälsovårdsnämnd på grund av 8 § 8 och 10 mom., 9 § 4 mom. m. fl. författningsrum i hälsovårdsstadgan eller av kontrollstyrelsen jämlikt förordningen 25/5 1941 om varuskatt. — I besvärsmål benämnes den, som fullföljt talan, regelmässigt klagande.

Härjämte deltaga i stor utsträckning i mål och ärenden enskilda, för vilka det ur en eller annan synpunkt är av betydelse att myndighet fattar visst beslut utan att detta dock kan sägas i egentlig mening angå dem. Dylika personer bruka dock ej betecknas parter men angivas ofta som intressenter.

Till skillnad från vad som gäller i rättegång förutsättes i förvaltningsförfarandet icke, att det i varje mål finnes två parter med motsatta in-

tressen. Ofta nog uppträder i mål eller ärende allenast en part, en enskild; det motstående allmänna intresset saknar då egen företrädare. Det tillkommer i sådana lägen förvaltningsmyndigheten att tillvarataga det allmänna intresset, samtidigt som den har att fälla avgörandet. Till denna typ av mål och ärenden höra t. ex. flertalet ansökningsärenden och ärenden där fråga är om förpliktelse för enskild. Observeras kan att även disciplinmålen, d. v. s. i administrativ ordning handlagda mål om tjänstefel, äro hit hänförliga, då i regel särskild åklagarpart icke förekommer; se t. ex. 60 § instruktionen 22/6 1928 (nr 216) för järnvägsstyrelsen med underlydande linjebefäl.

I åtskilliga förvaltningsmål förekommer dock ett tydligt tvåpartsförhållande. Antingen stå då två enskilda parter mot varandra eller en enskild part mot en särskild företrädare för det allmänna. Här kunna nämnas exempelvis ersättningstvister mellan fattigvårdssamhällen (56 § 1 mom. m. fl. lagrum fattigvårdslagen), tvister om grundhyra och uppsägning m. m. mellan hyresvärd och hyresgäst (18 § hyresregleringslagen och 17 § instruktionen 19/6 1942 (nr 432) för statens hyresråd), arbetstidsärenden, som handläggas av arbetarskyddsstyrelsen (9 § 7 mom. lagen 16/5 1930 om arbetstidens begränsning) samt mål om tvångsintagning av alkoholist (19 § m. fl. lagrum i alkoholistlagen). En särpräglad art av mål äro anmärkningsmålen, d. v. s. sådana mål där revisor som företrädare för kronan framställer anmärkning mot redovisningsskyldig befattningshavare (redogörare) på grund av felaktig utbetalning e. d. Ofta har härigenom uppkommit vinst för tredje man, t. ex. om redogöraren utbetalat för hög lön till anställd. Kronans talan kan då riktas även mot denne tredje man, vanligen kallad sakägare.

I några fall finnes tvåpartsförhållande utbildat blott i högre instanser. I taxeringsprocessen inträder exempelvis taxeringsintendenten såsom bevakare av det allmännas intressen först vid prövningsnämndens handläggning av taxeringsärende (97 § taxeringsförordningen). Motsvarande gäller i fråga om advokatfiskalen i stämpelmål. I ärende om utskrivning från sinnessjukhus kunna överinspektören och statsåklagare komma att inträda som motpart till den enskilde, om ärendet från den lokala utskrivningsnämnden föres upp till sinnessjuknämnden (8 § lagen 21/12 1949 med särskilda bestämmelser om utskrivning från sinnessjukhus).

Part är regelmässigt utrustad med befogenhet att fullfölja sin talan mot överklagbart beslut genom besvär. Besvärshöjning tillkommer emellertid i viss utsträckning även annan, som beröres av beslutet, än den som varit part. Då det allmänna icke är företrätt av särskild part, något som förekommer blott i mindre omfattning, blir det allmännas möjlighet att fullfölja målet beroende av om eljest företrädare för det allmänna har besvärshöjning. Även om sådan besvärshöjning förefinnes, kan den emellertid i verkligheten endast mera sällan utnyttjas. Härav följer, att om myndighets beslut uppfattas

4 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.*

som oförmånligt för den enskilde, denne regelmässigt har möjlighet att söka ändring, medan däremot ett beslut, som går det allmännas intressen emot, står fast.

Jävsgrunder i förvaltningen.

I 13 kap. 1 § gamla rättegångsbalken i dess senast gällande lydelse stadgades följande laga jäv, nämligen om domaren stod i visst nära skyldskapsförhållande till part, om domaren var parts vederdeloman eller uppenbare ovän, om domaren eller hans skyldemän ägde i saken del eller kunde någon synnerlig nytta eller skada därav vänta, om domaren i annan rätt i samma sak domare varit eller förr varit fullmäktig däri eller vittnat eller förut såsom betjänt i någon rätt eller hos Konungens befallningshavande något slut fattat, som den saken rört, eller om domaren själv hade en lika sak i annan rätt.

Huruvida dessa bestämmelser utan vidare voro tillämpliga på förvaltningsförhållanden var icke klart. Redan kort efter tillkomsten av 1734 års lag uppkom spörsmålet huru därmed förhöll sig. Med anledning av en förfrågan från amiralitetskollegium i en där uppkommen jävsfråga förklarade Kungl. Maj:t i brev 18/12 1752 »att som lagen i rättegångsbalken 13:1 tydliga utsätter bland laga jäv de händelser, att domaren och part är i viss skyldskap eller då domaren eller hans skyldomän äga i saken del eller kunna någon synnerlig nytta eller skada därav vänta, vilket i anseende till grunden och beskaffenheten bör även till hushållningsmål lämpas, alltså haven I sådant vid slika händelser att iakttaga». Anförda båda jävsgrunder skulle sålunda tillämpas i »hushållningsmål», vilket begrepp torde böra givas en tämligen vid innebörd. Därmed äro att förstå mycket betydande grupper av förvaltningsavgöranden.

Stundom har ifrågasatts huruvida kungl. brevet 18/12 1752 alltjämt vore gällande. Någon omständighet, på grund varav så icke skulle vara fallet, föreligger emellertid knappast. Justitiekanslern synes i skrivelse 5/3 1949 till Solna barnavårdsnämnd också anse att brevet för det dåvarande gällde. Däremot har justitieombudsmannen som sin mening uttalat, att brevet sedan länge är obsolet (justitieombudsmannens ämbetsberättelse till riksdagen år 1952 s. 195).

Av 3 § lagen om införande av nya rättegångsbalken följer, att brevets hänvisning till lagen numera avser motsvarande bestämmelser i nya rättegångsbalken, närmast 4 kap. 13 § punkterna 1—3.

I nya rättegångsbalken ha bestämmelser om domarejäv givits i 4 kap. 13—15 §§. Dessa regler överensstämja i huvudsak med äldre rätt sådan denna utformats i gamla rättegångsbalken och praxis. Enligt 4 kap. 13 § nya rättegångsbalken är domare jävig att handlägga mål

1. om han själv är part eller eljest har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada;

2. om han med part är eller varit gift eller är trolovad eller är i rätt upp- eller nedstigande släktskap eller svågerlag eller är syskon eller är i den släktskap, att den ene är avkomling till den andres syskon eller att de äro syskonbarn, eller i det svågerlag, att den ene är eller varit gift med den andres syskon eller syskons avkomling eller med någon, från vilkens syskon den andre härstammar, eller om han står i adoptivförhållande till part;

3. om han till någon, som har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada, står i förhållande, som avses i 2;

4. om han eller någon honom närstående, som avses i 2, är förmyndare eller god man för part eller eljest parts ställföreträdare eller är ledamot av styrelsen för bolag, förening eller annat samfund, stiftelse eller annan sådan inrättning, som är part, eller, då kommun eller annan sådan menighet är part, är ledamot av nämnd eller styrelse, som handhar förvaltningen av den angelägenhet målet rör;

5. om han eller någon honom närstående, som sägs i 2, till någon, som har del i saken eller av dess utgång kan vänta synnerlig nytta eller skada, står i förhållande, som avses i 4;

6. om han är parts vederdeloman, dock ej om parten sökt sak med honom för att göra honom jävig;

7. om han i annan rätt såsom domare eller befattningshavare fattat beslut, som rör saken, eller hos annan myndighet än domstol eller såsom skiljeman tagit befattning därmed;

8. om han i saken såsom rättegångsombud fört parts talan eller biträtt part eller vittnat eller varit sakkunnig; eller

9. om eljest särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

För vissa förvaltningsmyndigheter eller för vissa arter av mål finnas på åtskilliga håll, särskilt i instruktioner och arbetsordningar, specialbestämmelser rörande jävsgrunderna. Flertalet av dessa innefattar blott en hänvisning till rättegångsbalkens stadganden om domarejäv. Mera sällan ha författningarna givits en för förvaltningsrättsliga förhållanden särskilt avpassad reglering.

Vad först de administrativa domstolarna angår är att märka att särskilda jävsregler icke finnas stadgade för regeringsrätten. Av dess praxis får emellertid antagas, att rättegångsbalkens regler om domarejäv äro omedelbart tillämpliga på regeringsrätten. Icke heller för försäkringsrådet ha jävsbestämmelser givits. Under förarbetena till lagen 29/6 1917 om försäkringsrådet ansågs emellertid självklart, att domarejäven skulle gälla för försäkringsrådet. I 30 § instruktionen 18/12 1942 (nr 978) för kamrarrätten föreskrives, att, i den mån icke avvikande bestämmelser med-

6 Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.

delats, »vad i allmän lag är stadgat för hovrätt i fråga om domare... skall... lända till efterrättelse för kammarrätten».

Domarejäven gälla vidare — på grund av nyssnämnda hänvisningar till rättegångsbalken — exempelvis för överexekutor (5 § utsökningslagen), ledamot i arbetarskyddsstyrelsen i vissa fall (9 § 3 mom. lagen 16/5 1930 om arbetstidens begränsning), bergmästare och de honom biträdande vid utmålsförrättning (26 § gruvlagen) samt ledamot i boställsnämnd (39 § ecklesiastik boställsordning), i hyresnämnd och statens hyresråd (19 § lagen 19/6 1942 om hyresreglering m. m. och 16 § instruktionen 19/6 1942 (nr 432) för statens hyresråd) samt i sinnessjuknämnden (2 § sinnessjuklagen).

Enligt 37 § länsstyrelseinstruktionen 5/6 1953 (nr 541) skola domarejäven gälla den, som deltagar i länsstyrelses handläggning av ärende, där ej ärendet är av blott expeditionell art. I mål och ärenden av allmän beskaffenhet skall jäv dock icke anses föreligga därför att den, som deltagar i handläggningen, såsom samhällsmedlem har del i saken.

Särskilda regler gälla för taxeringsväsendet. Sålunda stadgas i 111 § 1 mom. taxeringsförordningen:

Ordförande eller ledamot i beskattningsnämnd skall avträda:

då fråga förekommer om taxering, som angår honom själv, hans hustru, föräldrar, barn eller syskon eller oskift dödsbo, däri han äger del,

då fråga är om taxering av bolag eller förening, vars styrelse eller förvaltning han tillhör, så ock

då fråga är om taxering av någon, för vilken han är förmyndare, god man enligt [11 kap. lagen om förmynderskap] eller ombud eller vilken han mot ersättning biträtt med upprättande av deklaration, som skall tjäna till ledning vid taxeringen.

Ordförande eller ledamot i fastighetsprövningsnämnd eller prövningsnämnd skall därjämte avträda, då fråga förekommer om taxering, i vars behandling inom annan beskattningsnämnd han tidigare deltagit. Den som i annan befattning handlagt visst taxeringsärende må icke såsom landskamrerare eller taxeringsintendent taga befattning med samma ärende.

På ett område finnas utförliga särbestämmelser, nämligen beträffande upphandling m. m. Härom föreskrives i 1952 års upphandlingskungörelse (nr 496):

92 §. Den, som på grund av anställning i statens tjänst har att taga befattning med upphandling eller arbeten för statens behov, må varken för egen eller annans räkning tillhandahålla myndighet gods eller utföra arbete av angivet slag, och skall på myndigheten i varje särskilt fall bero, huruvida vad nu sagts skall gälla även beträffande annan i statens tjänst anställd person.

I statens tjänst anställd person må icke, utom i fall då överordnad med hänsyn till statens fördel finner skäl därtill, lämna särskilt tillstånd, uppdraga åt medlem av sin familj eller sitt hushåll att leverera gods till eller utföra särskilt betalt arbete för det förråd eller annan sådan anstalt, varöver han utövar tillsyn.

Den, som leder auktionsförrättning eller vid sådan förrättning tjänstgör såsom utropare, må icke i annat fall än i 88 § andra stycket sägs själv eller genom ombud vid auktion enligt denna kungörelse göra inrop för egen eller annans räkning.

93 §. I prövning av anbud må icke den deltaga, som är med anbudsgivare i den skyldskap eller det svågerlag, som utgör jäv mot domare, ej heller den, som i ärendet har ekonomiskt intresse, dock att på myndigheten skall i varje särskilt fall bero, huruvida den, som är delägare, styrelseledamot eller anställd i bolag eller ekonomisk förening, som inlämnat anbud, skall anses vara jävig . . .

94 §. Beträffande kontrollant och besiktningsförrättare skall i tillämpliga delar gälla vad i 93 § stadgas.

Beträffande den kommunala förvaltningen kommer fr. o. m. 1/1 1955 att enligt 16, 37 och 45 §§ kommunallagen gälla, att fullmäktig och ledamot i kommunens styrelse och vissa nämnder ej må deltaga i behandling av ärende, som personligen rör honom eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2. rättegångsbalken om jäv emot domare.

Jävsreglernas iakttagande.

Enligt 4 kap. 14 § rättegångsbalken är domare, som vet omständighet föreligga, vilken kan antagas utgöra jäv mot honom, skyldig att självmant giva det till känna. Jävsinvändning kan också göras av part. Vidare stadgas i 15 § samma kapitel, att, sedan fråga om jäv mot domare uppkommit, han må vidtaga allenast sådan åtgärd i målet, som icke utan synnerlig olägenhet kan uppskjutas och ej innefattar avgörande av målet. I prövning av jävsfråga må domaren deltaga blott om rätten ej är domför utan honom och annan domare ej utan tidsutdräkt kan taga säte i rätten.

De i det föregående nämnda hänvisningarna till rättegångsbalkens regler torde avse även nu återgivna bestämmelser, varför dessa gälla i fråga om vissa förvaltningsmyndigheter.

Endast undantagsvis förekomma särskilda bestämmelser om iakttagande av jäv. Beträffande boställsnämnd stadgas exempelvis i 39 § 2 och 3 mom. ecklesiastik boställsordning följande:

Vet nämndens ordförande, att jäv mot honom är, eller är han av laga förfall hindrad att deltaga i nämnden, inkalle han i sitt ställe den för honom utsedde ersättaren. Förekommer dylikt jäv mot eller förfall för någon av nämndens övriga ledamöter, göre denne omedelbart anmälan därom hos ordföranden, vilken ombesörjer inkallande av ersättare.

Därest i det fall, att ordföranden eller den andre av länsstyrelsen utsedde ledamoten på grund av laga förfall eller jäv är hindrad att deltaga i boställsnämnden, sådant hinder möter jämväl för ersättaren, åligger det ordföranden att om förhållandet göra anmälan hos länsstyrelsen, som har att för ifrågavarande tillfälle förordna ordförande eller ledamot av nämnden.

8 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.*

I 29 § gruvlagen är föreskrivet bland annat, att vid utmålsförrättnings början skall efterhöras, om jäv är att anföras mot bergmästaren eller de honom biträdande, och att bergmästaren och gode männen omedelbart skola meddela beslut över framställt jäv. Slutligen kan nämnas, att 93 § upphandlingskungörelsen bestämmer, att den, som vid prövning av anbud vet jäv mot sig föreligga eller finner tvekan därom råda, är pliktig att hos myndigheten sådant anmäla.

Av sakens natur torde följa att även i de fall, då regler om hur uppkommet jäv skall iakttagas saknas, det alltid torde åvila befattningshavare att, då han vet sig vara jävig, anmäla detta förhållande för myndigheten.

Förberedande utredning angående förvaltningsförfarandet jänte yttranden m. m.

Tillkallad såsom sakkunnig inom justitiedepartementet avgav professorn Nils Herlitz 8/10 1946 ett betänkande med titeln *Förvaltningsförfarandet* (SOU 1946: 69), innefattande en förberedande utredning angående reglering av förfarandet hos förvaltningsmyndigheter i ärenden rörande enskild rätt och därmed sammanhängande frågor.

I förbigående berörde utredningsmannen frågan om användningen av tvåpartsförfarande i förvaltningsmål. Härom uttalades följande (sid. 88):

Endast i sådana fall, där det låter sig göra att i förvaltningsförfarandet införa särskilda representanter för det allmänna, kan man tillägga den beslutande myndigheten en mera objektiv ställning. Det synes vara en viktig uppgift att överväga, i vilka fall en dylik ordning kan vara lämplig. Det har exempelvis ifrågasatts, att en allmän åklagare skulle fungera i disciplinmål. Men under inga förhållanden kan den vinna tillämpning på mer än begränsade områden av förvaltningsförfarandet.

I avsnittet om besvärsrätten upptogs frågan om en utvidgning av de statliga organens besvärsrätt till diskussion. I den mån i förvaltningsförfarandet infogas representanter för det allmänna med uppgift att tillvarata dess rätt vore det enligt utredningsmannen naturligt att även utrusta dessa representanter med besvärsrätt. I denna del anfördes vidare (sid. 187):

Statsorganens besvärsrätt kan emellertid tänkas vidgad oberoende av sådan partsliknande ställning i den lägre instansen. Det kunde förtjäna övervägas, om det ej med hänsyn till de mångahanda lägen, i vilka underordnade organ nu för tiden hava att träffa avgöranden angående enskildas intressen och därvid lätt nog kunna komma att i obehörig utsträckning tillgodose sådana intressen, vore behövt och praktiskt genomförbart att förstärka skyddet för det allmännas intressen. Detta kan tänkas ske på olika sätt; en utväg bland andra är att vidga de statliga organens — eventuellt för ändamålet tillskapade kontrollorgans — besvärsrätt.

Beträffande jävsfrågorna i förvaltningen anförde utredningsmannen i betänkandet i huvudsak följande (s. 39—41):

Den reglering som jävsförhållandena erhållit bär i högsta grad tillfällighetens prägel. Medan man på ett område kommit att tänka på spörsmålet och därför reglerat det i en specialförfattning, har det på ett annat område förblivit obeaktat och oreglerat. Självklart är också att den praxis, som utvecklats utan stöd av författningsbestämmelser, blivit i hög grad oenhetlig, så att man på det ena hållet är strängare, på det andra mildare. Det får väl antagas, att inga större missförhållanden förekomma. Men fall ha också inträffat som ställt den rådande ordningens ofullkomlighet i ganska stark belysning. Det har inträffat, att tvekan rått på viktiga punkter, och att avgöranden kommit att träffas av personer, som enligt en naturlig rättsuppfattning bort avhålla sig därifrån.

Vad man i detta läge framför allt måste önska är, att jävsbestämmelserna fullständigas, så att icke längre luckor, som äro stötande för rättsmedvetandet, förekomma.

Reglerna i rättegångsbalken äro emellertid knappast sådana att de utan vidare kunna tillämpas på förvaltningens område. En svårighet ligger redan däri att man mångenstädes inom förvaltningen saknar motsvarighet till processrättens partsförhållande. Det kan icke heller vara rimligt att hävda rättegångsbalkens jämförelsevis stränga jävsregler beträffande sådana förvaltningsrättsliga beslut och åtgärder, som allenast innebära en mycket enkel, kanske rent av mekanisk tillämpning av lagar och författningar. Vidare bör uppmärksammas, att förvaltningsrättsliga avgöranden ofta måste träffas så snabbt, att jävshinder icke rimligen kunna beaktas. Å andra sidan bör övervägas, huruvida de processrättsliga jävsreglerna äro till fyllest i alla förvaltningsrättsliga förhållanden. Särskilt åsyftas sådana fall, då myndigheterna hava att tillvarata statens ekonomiska intressen.

I betänkandet uppehöll sig utredningsmannen även vid spörsmålet huru lagstiftningsuppgifter av föreliggande slag skulle lösas (s. 26—28):

För det första kan det bliva fråga om att i större eller mindre omfattning — beträffande särskilda till förfarandet hörande institut, beträffande förvaltningsgrenar som stå varandra nära o. s. v. — *planmässigt undersöka och revidera specialförfattningarna*. Denna väg, som i vissa fall redan beträffs, torde i åtskilliga fall kunna leda till goda resultat. Men man må ej ställa alltför stora förhoppningar på möjligheten att i denna systematiska form genomplöja det väldiga författningsmaterialet och omgestalta det. Man måste hålla för ögonen att strävandet efter likformighet också kan fullföljas i en annan form, nämligen så att det, i högre grad än hittills varit fallet, får sätta sin prägel på *det löpande lagstiftningsarbetet*.

Jämte det man på sådant sätt som här angivits åvägabringar större likformighet, klarhet och fullständighet i specialförfattningarnas regler om förfarandet, kan det med utredningen avsedda syftmålet nås genom att vissa ämnen, som förut ej alls varit reglerade eller reglerats i specialförfattningar, göras till föremål för en reglering av större allmängiltighet. Det blir med andra ord fråga om *allmän lagstiftning*. Man närmar sig på denna väg en kodifiering av rättsreglerna om förvaltningsförfarandet. Det är emellertid uppenbart, att det icke kan bliva tal om en kodex med samma betydelse som rättegångsbalken har på processens område. Det är långt ifrån alla frågor angående förvaltningsförfarandet som lämpa sig för en kodifierande lagstiftning. Men det kan vara lämpligt att i sådan form reglera spörsmål, som i helt likartad form återkomma inom hela området eller i varje fall stora delar därav.

10 Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.

En praktisk utväg kan vara att lagfästa allmänna regler med det förbehåll, att de skola gälla blott i den mån icke annat är eller blir föreskrivet i lag eller författning; deras giltighet blir med andra ord subsidiär. Därmed åstadkommes icke omedelbart någon allmän ändring i vad som stadgats i specialförfattningarna. Man är således befriad från skyldigheten att redan från första början i alla enskildheter göra klart för sig, hur vidsträckt tillämpning de nya reglerna kunna få. Men deras tillvaro utgör ett memento för lagstiftningen, en ständig maning till utmönstring av sådana särregler som icke längre finnas motiverade. En annan utväg är att stifta lagar, som erhålla giltighet för olika slags ärenden i den mån så blir positivt bestämt, antingen därigenom att specialförfattningar stadga att de skola tillämpas eller därigenom att de själva uppräknat de specialförfattningar på vilkas områden de skola gälla.

Utredningsmannens förslag att lagstiftningsvägen jävsregler borde utformas förordades i ett stort antal av de över betänkandet avgivna remissyttrandena.

Sålunda erinrar *marinförvaltningen* om att några bestämmelser om jäv icke förekomma i den för ämbetsverket gällande instruktionen men att man i ämbetsverkets praxis sökt följa gamla rättegångsbalkens jävsregler. Formellt föreligger intet hinder för att exempelvis i ärende angående avskrivning av kostnader för skada, som tillfogats kronans egendom, en broder till den, som förorsakat skadan, föredrager ärendet och även beslutar däri. *Arméförvaltningen* framhåller, att jävsregler synas böra utarbetas och det i så nära anslutning som kan visa sig lämpligt till rättegångsbalkens bestämmelser om domarejäv.

Sveriges advokatsamfund säger sig icke nu kunna ingå på frågan om hur jävsreglerna närmare böra utformas. Det synes som om en anpassning efter motsvarande regler i rättegångsbalken näppeligen skulle möta fullt så stora svårigheter som i betänkandet anförts; utredningsmannen synes knappast ha givit övertygande belägg för sin uppfattning att en direkt tillämpning av reglerna om domarejäv skulle leda till osäkerhet och godtycke.

Krigsmaterielverket framhåller önskvärdheten av att förvaltningsmyndigheternas anseende för oväld och rättrådighet upprätthålles hos medborgarna i gemen och särskilt hos dem, med vilka statsmyndigheterna träda i affärsförbindelser. Till grund för en allmän lagstiftning om jäv torde kunna läggas jävsbestämmelserna i upphandlingsförordningen. *Svenska stadsförbundet* understryker betydelsen av att de författningar, som reglera de kommunala (själv-)förvaltningsorganens verksamhet, i erforderlig utsträckning kompletteras med bestämmelser om jäv för förtroendemännen.

Statens hyresråd anför:

Domarejäven gälla även beträffande hyresregleringsmyndigheterna (19 § 2 st. hyresregleringslagen, 16 § instruktionen för hyresrådet). Då representanter för fastighetsägare och hyresgäster deltaga i besluten är en viss sorts jävighet emellertid förutsatt och avsedd. De flesta domarejäven äro så

klara att tillämpningen av jävsreglerna icke behöver vålla tvekan. Om en hyresnämndsledamot såsom sakkunnig eller eljest biträdd en part i ett visst ärende, vilket sedan kommer under hyresnämndens prövning, bör jäv anses föreligga. Någon gång framgår det av handlingarna att nämndledamot, kanske efter att ha angivit ett votum till förmån för ena parten, hjälper denne att överklaga nämndens beslut. Förfarandet synes vara olämpligt även om det icke faller under jävsreglerna. Ett annat förfarande, som icke faller under jävsreglerna, består däri, att nämndledamot lämnar sin plats i nämnden åt sin ersättare för att föra en klients talan inför nämnden. Även mot detta förfaringsätt kan man rikta invändningar; närmast böra väl dessa gå ut på att dylika ställföreträdarskap försätta hyresnämnden i en olämplig situation. Det i rättegångsbalken 4 kap. 13 § 9 upptagna jävet, att någon särskild omständighet föreligger, som är ägnad att rubba förtroendet till vederbörandes opartiskhet i målet, måste vålla svårigheter, då det skall tillämpas å bisittare, vilka skola företråda speciella intressentgrupper. Även här förekommer emellertid fall, vilka kräva beaktande. Så har t. ex. en nämndledamot deltagit i handläggningen av ett hyresregleringsmål, där såsom part uppträtt en fastighetsägare, som i ett ännu ej avgjort besvärsmål överklagat nämndledamotens val under förebärande att denne icke vore behörig att i nämnden företråda fastighetsägarna.

Statens bränslekommission påpekar, att jävsfrågorna måhända böra bedömas på speciellt sätt inom en kriscommission med hänsyn bl. a. till att som ledamöter i kommissioner tjänstgöra representanter för vissa intressegrupper och personer, vilka äro ledamöter även av andra krisorgan. Frågan om jäv för ledamot torde då få bedömas med hänsyn tagen till att kommissionens sammansättning avsiktligt gjorts sådan att intresserepresentanter skola deltaga i besluten. Grannlagensjäven begränsas då huvudsakligen till de fall, då ett ärende *speciellt* angår exempelvis det företags ledamot representerar. Detta företags intresse av huru visst ärende av mera allmän räckvidd avgöres bör däremot ej medföra jäv för ledamoten. Ej heller bör det anses innefatta jäv, att en ledamot deltagit i beslut i samma ärende i annan kristidsmyndighet, då det nämligen kan vara ledamotens speciella uppgift att samordna de båda myndigheternas synpunkter i ärenden av visst slag.

Universitetskanslern instämmer i ett av *juridiska fakulteten i Uppsala* avgivet yttrande, i vilket bl. a. framhålles, att ovisshet yppat sig om jävsreglernas tillämpande i fall, då ledamot å annat ställe handlagt samma ärende. Olägenheten därav torde dock vara ingen eller ringa, då tvåinstansjävet enligt universitetsstatuterna § 32 ej gäller ledamot av konsistoriet i frågor, vilkas föregående behandling hos annan universitetsmyndighet han övervarit, och i övrigt den distinktionen synes tillämpas, att den jävige deltagar i överläggningen och allenast avhåller sig från själva beslutsfattandet.

I ett särskilt vid remissyttrandet från karolinska institutets lärarkollegium fogat yttrande anför *professor Nordenson*:

I allmänhet ha i kollegiet jäv aldrig prövats, utan det har lämnats åt envar att själv avgöra, huruvida han vore jävig eller ej. Därvid ha mycket olika

uppfattningar om jävsanledningens betydelse kommit till synes. Sålunda har en kollegieledamot ansett sig jävig vid behandling av en landsflyktig ras- och trosfrändes dispensansökan, under det att en annan ansett sig oförhindrad att delta i behandlingen av ett befodringsärende, i vilket en nära släkting var sökande. Vissa kollegieledamöter ha ansett den omständigheten, att de i en utanför institutet stående styrelse handlagt ett ärende, vara hinder för dem att delta i samma ärendes behandling i kollegiet, under det att andra under samma förhållanden ansett sig kunna delta. Ja, det har till och med förekommit, att vid behandling av ett och samma ärende av detta slag vid samma kollegiesammanträde av två kollegieledamöter, som voro medlemmar av samma styrelse, den ene deltagit, den andre ansett sig böra avstå. Vid behandling av remitterade kommittéförlag ha liknande förhållanden ägt rum. Det har hänt, att kommittéledamöter ivrigt deltagit i överläggningen om vederbörande kommittéförlag, för att därefter söka och få tillstånd till anteckning i protokollet, att de ej deltagit i beslutet, och det har till och med hänt, att ledamot av den kommitté, som utarbetat det till yttrande föreliggande förslaget, mottagit kollegiets uppdrag att utarbeta förslag till kollegiets yttrande över detsamma. Försök att åvägabringa en bättre ordning har gjorts, men utan framgång. Vid avgivande av förslag över ett omstritt kommittébetänkande yrkades jäv mot en kollegieledamot, vilken tillhört kommittén. Jävet underkändes av kollegiet, men saken bragtes vidare till högre myndigheter. Kanslern lämnade, sedan större konsistorierna i Uppsala och Lund avstyrkt och lärarkollegiet tillstyrkt besvaren, desamma utan avseende. Sammalunda gjorde Kungl. Maj:t efter hörande av justitiekanslern, vilken avgav ett utlåtande, att jävsbestämmelserna avsåge administrativa ärenden och ej ärenden av rådgivande natur. Den tolkning av jävsbestämmelsernas räckvidd, som justitiekanslern givit, har haft en ganska egendomlig följd. Under det att uppsättandet av förslag till tjänster är ett administrativt ärende, är utseendet av sakkunniga en förberedande åtgärd av rådgivande natur. När därför sakkunniga vid ett tillfälle skulle utses för en professur, ansågs det omöjligt att hindra, att en kollegiemedlem verksamt deltog i utseendet av sakkunniga till förmån för en hans systerson, som var bland de sökande. I betraktande av att sakkunnigvalet ofta kan vara av utslagsgivande betydelse för hela befodringsärendets gång, är en sådan händelse ägnad att väcka starka betänkligheter, liksom över huvud uppdelandet av kollegieärenden i administrativa och icke-administrativa torde vara mycket vanskligt att genomföra.

Liknande förhållanden torde råda vid universiteten. Sålunda yrkades jäv i medicinska fakulteten i Uppsala mot en fakultetsmedlem vid behandlingen av besvär över ett av honom avgivet förslag till amanuens tjänst, men jävet underkändes av fakulteten med bl. a. den motiveringen, att jävsbestämmelserna gällde konsistoriet och att för fakulteterna inga jävsbestämmelser vore föreskrivna. Ledamöter av sjukhusdirektionen i Uppsala ansågos förr ej jäviga att behandla besvär över direktionens beslut i mindre konsistoriet; då det förelåg möjlighet att samma personer kunde utgöra majoritet i såväl direktionen som konsistoriet, var besvärsrätten i detta avseende skenbar. Genom ingripande från medicinalstyrelsen blir dock detta missförhållande ändrat.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län säger sig ha observerat fall särskilt inom den kommunala självförvaltningens område, i vilka en i saken starkt

intresserad person deltagit i dess behandling såsom ordförande eller ledamot i byggnadsnämnd, hälsovårdsnämnd e. d.

Den 4 mars 1949 tillkallades sakkunniga för fortsatt utredning rörande det administrativa besvärsinstitutet och därmed sammanhängande frågor (besvärssakkunniga). I detta uppdrag torde ingå att utreda frågan om jäv för dem, som deltaga i handläggningen av besvärsmål.

Utskottet.

Det är ett ur rättssäkerhetssynpunkt grundläggande krav, att myndigheterna vid sina avgöranden intaga en fullt opartisk ställning. Att så är förhållandet är en av förutsättningarna för att myndigheternas beslut skola bli objektiva och riktiga. Ju allmänna författningsbestämmelserna utformas och ju större utrymme lämnas förvaltningsmyndigheternas fria skön, av desto större vikt blir att dessa stå fria från alla obehöriga inflytanden. För allmänhetens förtroende för myndigheterna är tillika av betydelse, att sådana omständigheter icke föreligga, att — låt vara ogrundade — miss tankar om bristande objektivitet hos myndigheterna kunna få näring.

Det ovan angivna problemet tages i förevarande motioner upp från två skilda utgångspunkter. I motionerna I: 231 och II: 309 gäller frågan, huru trygghet skall vinnas för att myndighet vid avgörande av ärende, där enskilda intressen stå mot allmänna, icke skall giva otillbörligt företräde åt det allmänna synpunkter och därigenom frångå sin opartiska ställning. I motionerna I: 132 och II: 314 åter behandlas spörsmål, som uppstå då tjänsteman har så nära personlig anknytning till en sak, han har att handlägga, att han kan befaras icke skola kunna opartiskt bedöma den, d. v. s. frågor om jäv.

Förvaltningsmyndigheterna ha för närvarande i det stora flertalet fall vid avgörande av ärenden, där både allmänna och enskilda intressen äro berörda, att under bibehållen opartiskhet tillvarataga det allmänna synpunkter. Ett förfarande, där det allmänna företräddes av en särskild representant — agerande som motpart till förekommande enskilda parter — vilken skulle avlasta den beslutande myndighetens ansvar för att det allmänna krav tillgodoses, skulle icke kunna generellt genomföras i förvaltningsförfarandet. En sådan ordning skulle verka tyngande på förvaltningens effektivitet. Något behov av att exempelvis i varje ansökningsärende av rutinmässig natur i en eller annan form koppla in en företrädare för det allmänna såsom motpart till den enskilde sökande kan näppeligen påvisas. Något sådant har icke heller av motionärerna påyrkats.

I motionerna I: 231 och II: 309 begäres en undersökning i fråga om

14 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.*

olika typer av förvaltningsprocess i syfte att utröna, i vilka fall ett tvåpartsförfarande kan införas utan eftersättande av effektivitetskraven. Vidare önska motionärerna öppna en allmän möjlighet att i vilket ärende som helst, då särskilda skäl föreligga, tillämpa ett tvåpartsförfarande av det slag varom här är fråga. Även i den till grund för de båda andra motionerna liggande motionen I: 129 ifrågasättes, om icke tvåpartsförfarandet kunde vinna tillämpning även på andra områden än nu är fallet.

Enligt utskottets mening skulle det i åtskilliga lägen vara värdefullt — ur både allmän och enskild synpunkt — om det allmänna intresset vore företrätt av en egen representant. Härigenom skulle den beslutande myndighetens opartiska ställning stärkas, samtidigt som det allmänna finge bättre möjligheter att hävda sina intressen. Emellertid möta betydande organisatoriska svårigheter vid en omläggning av förvaltningsförfarandet i denna riktning. En viss tidsutdräkt med ärendenas avgörande vore att befara. En omställning till den ifrågasatta ordningen i större omfattning skulle också med största sannolikhet draga med sig en avsevärd fördyring av förvaltningen.

Under sådana omständigheter anser utskottet icke lämpligt att föranstalta om en allmän utredning rörande frågan. Det kan förutsättas att, då lagstiftning rörande utformningen av förfarandet på särskilda förvaltningsområden blir aktuell, uppmärksamhet ägnas spörsmålet huru de av motionärerna i denna del framförda synpunkterna skola kunna tillgodoses. Så har t. ex. skett vid utformningen av den av innevarande riksdag antagna utlänningslagen, vari regler införts om ett allmänt ombud vid förhör med utlännings.

Som en ytterligare åtgärd att stärka förvaltningsmyndigheternas opartiska ställning föreslå motionärerna att möjlighet genomgående öppnas för det allmänna att överklaga sådana beslut i förvaltningen, som angå det allmännas intressen. Genom en dylik reform avse motionärerna att giva den beslutande myndigheten större möjlighet att fritt följa sin mening vid ett ärendes avgörande än nu är fallet. Myndigheten skulle nämligen då veta med sig, att vilken av de av ett beslut berörda som än vore missnöjd med detta, han kunde föra saken vidare. För närvarande måste myndigheten taga hänsyn till det förhållandet att det allmänna regelmässigt icke kan överklaga.

Möjligt är att redan enligt gällande rätt det allmänna har en långtgående besvärsrätt. Justitiekanslern har sålunda tillerkänts omfattande befogenheter att föra kronans talan. Oavsett vilken räckvidd dessa bestämmelser beträffande justitiekanslern formellt kunna äga, är likväl uppenbart, att denne i verkligheten icke har praktisk möjlighet att i förvaltningsärenden av olika slag ingripa till förmån för kronan och föra dess talan. Utskottet vill icke bestrida, att en förbättring av det allmännas klagomöjligheter skulle kunna medföra fördelar. Då emellertid detta spörsmål liksom övriga

besvärfrågor för närvarande är föremål för utredning genom besvärssakkunniga, synes motionärernas förslag icke heller i denna del böra föranleda någon riksdagens åtgärd.

Reglerna om jäv beträffande förvaltningsmyndighet äro i svensk rätt både svåröverskådliga och ofullständiga. Såsom framgår av den ovan intagna redogörelsen för gällande rätt, torde kunna antagas, att de i 4 kap. 1—3 §§ rättegångsbalken angivna jävsgrunderna enligt 1752 års brev äga tillämpning i inom förvaltningen handlagda hushållningsmål. Om än osäkerhet råder om vad som är att förstå med sådana mål, torde dock vara klart, att begreppet bör givas en ganska vidsträckt innebörd. För åtskilliga myndigheter, däribland exempelvis länsstyrelserna och kammarrätten, finnas uttryckliga regler rörande jäv, vilka hänvisa till rättegångsbalkens motsvarande bestämmelser. Dessa anses analogivis gälla också för regeringsrätten. Om ock sålunda vissa bestämmelser finnas, kvarstå likväl betydande områden, för vilka regler helt saknas.

Allmänna regler beträffande jäv, avseende förvaltningen i dess helhet, äro enligt utskottets mening önskvärda. Enligt det arbetsprogram för lagstiftningen rörande förvaltningsförfarandet, som uppgjordes med ledning av den år 1946 avslutade förberedande undersökningen i ämnet, skall i första hand besvär förfarandet upptagas till behandling. En sådan lagstiftning förberedes nu av besvärssakkunniga. Den är avsedd att innehålla bl. a. regler om jäv, såvitt angår besvärmyndigheter. Då detta led i lagstiftningsarbetet avslutats, kunna frågor, som avse förvaltningsförfarandet i allmänhet, förmodas komma att bli föremål för utredning. Därvid torde även de allmänna jävsfrågorna komma under behandling.

Frågan är huruvida beträffande jäv sådana särskilda skäl föreligga, som kunna föranleda att dessa frågor nu brytas ut för särskild utredning. Utskottet har icke blivit övertygat om att så skulle vara förhållandet. De nuvarande reglerna torde kunna provisoriskt utbyggas på sådana områden, där särskilt behov av jävsregler visat sig föreligga. Någon anledning att nu påkalla en utredning i enlighet med yrkandet i motionerna I: 132 och II: 314 torde sålunda icke föreligga.

Under återopande av vad ovan anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner I: 132 och II: 314 samt I: 231 och II: 309 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 april 1954.

På sammansatt konstitutions- och första lagutskotts vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes slutliga behandling ha närvarit

från konstitutionsutskottet: herrar Lindén, Karl August Johanson, Herlitz, Hansson, von Friesen, Norén, Jonsson i Haverö och Andersson i Brämhult; samt

från första lagutskottet: herrar Rylander, Ahlkvist, Branting, Lodenius, fru Gärde Widemar, herrar Lindberg, Jacobsson i Sala och Fröding.

Reservation

av herrar *Rylander, Herlitz, Hansson, von Friesen, fru Gärde Widemar* och herr *Fröding*, vilka ansett utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Det är — — — (lika med utskottet) — — — få näring.

Det ovan — — — (lika med utskottet) — — — om jäv.

Det allmännas partsrepresentation m. m.

I mål och ärenden, som handläggas av förvaltningsmyndigheter, göra sig vanligen såväl allmänna som enskilda intressen gällande. De senare äro regelmässigt företrädade av enskilda parter. Däremot åligger det oftast den beslutande myndigheten att — jämte det den har att avgöra ärendet — även tillvarataga det allmännas intressen. Denna ordning är av praktiska skäl i de flesta fall den enda tänkbara. I den mån myndigheten emellertid har till uppgift att skydda det allmännas intressen, minskas dess möjligheter att opartiskt avväga de allmänna och enskilda intressena mot varandra. På vissa områden ingiver denna myndigheternas dubbelställning icke betänkligheter. I åtskilliga situationer däremot, då motsatsförhållandet mellan allmänna och enskilda intressen är skarpt framträdande, föranleder den nuvarande ordningen erinringar. Den närmast till hands ligande lösningen av problemet är, att det allmänna gives egen representation inför den beslutande myndigheten, vilken därigenom skulle avlastas från skyldigheten att företräda det allmännas synpunkter. Myndigheten skulle på så vis erhålla en mera objektiv ställning, vilket har betydelse även för dess möjligheter att tillvinna sig allmänhetens förtroende.

En genomgående omläggning av förvaltningsmyndigheternas organisation i nu angiven riktning är varken möjlig eller behöflig. Däremot är en ändring i nuvarande ordning tänkbar i vissa hänseenden, t. ex. på bestämda områden, där behovet är särskilt stort och där det icke skulle medföra större olägenhet att skänka det allmänna särskild partsrepresentation.

Som en ytterligare åtgärd att stärka förvaltningsmyndigheternas opartiska ställning föreslås i motionerna I: 231 och II: 309, att möjlighet genomgående öppnas för det allmänna att överklaga sådana beslut i förvaltningen, som beröra det allmännas intressen. Genom en dylik reform avse motionä-

terna att giva myndighet större möjlighet att fritt följa sin mening vid ett ärendes avgörande än nu är fallet. Myndigheten skulle nämligen då veta med sig, att vilken av de av ett beslut berörda som än vore missnöjd med detta, han kunde föra saken vidare. För närvarande måste myndigheten taga hänsyn till det förhållandet att det allmänna regelmässigt icke kan överklaga.

Utskottet instämmer med motionärerna däri, att en förbättring av det allmännas klagomöjligheter på vissa områden skulle kunna medföra avsevärda fördelar. Särskilt lägre förvaltningsmyndigheters opartiska ställning skulle på detta sätt kunna i betydande grad förstärkas, samtidigt som det allmännas intressen skulle tillgodoses på ett effektivare sätt än för närvarande är fallet. Vidare åstadkommes att ett tvåpartsförhållande erhålles hos besvärsmyndigheten.

Jävsregler för förvaltningen.

Det är en allvarlig brist, att bestämmelserna om jäv inom förvaltningen äro synnerligen ofullständiga och att de regler som finnas uppvisa skiljakligheter, som ingalunda alltid äro sakligt motiverade. I följd härav råder ofta betydande ovisshet om i vad mån jäv skola iakttagas; särskilt gäller detta i fråga om s. k. skyldskapsjäv och sådana jäv som i processrätten benämnas tvåinstansjäv. En rättsvetenskaplig undersökning av jävsförhållanden inom statsförvaltningen, som genomfördes för aderton år sedan, ger utförligt besked härom. Yttermera har förhållandet belysts i ovan av utskottet redovisade remissutlåtanden. Utskottet får också hänvisa till justitieombudsmannens ovan omförmälda uttalanden i ämbetsberättelsen till 1952 års riksdag. Rättspraxis har endast i ringa mån skingrat denna dunkelhet och givit förvaltningsmyndigheterna erforderlig ledning. Man kan också med hänsyn till författningsbestämmelsernas ofullständighet utgå från att jäv ingalunda alltid iakttagas i den omfattning som ur rättssäkerhetens synpunkt vore erforderlig.

Detta läge inger, såsom vid många tillfällen, senast i de ovan återgivna remissyttrandena, framhållits, allvarliga betänkligheter. Även om man antager, att i stort sett jäv iakttagas i skäligen omfattning, måste avsaknaden av fasta regler i vart fall minska allmänhetens tilltro till förvaltningsmyndigheternas opartiskhet. Redan för ett par årtionden sedan bragtes också frågan om en allmän lagstiftning rörande jäv å bane, och behövligheten därav har sedermera vid upprepade tillfällen framhållits.

Icke minst i betraktande av den stegrade betydelse förvaltningen på senare tid fått för medborgarna finner utskottet det angeläget att detta spörsmål icke längre undanskjutes. En särskild anledning att upptaga spörsmålet ligger däri, att då numera jävsregler influerats i kommunallagen det ter sig svårförklarligt, varför statsförvaltningen i samma hänseende kan lämnas oreglerad.

18 *Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts utlåtande nr 5.*

En reform av jävsreglerna kan icke lämpligen ske genom en påbyggnad av de redan förefintliga specialbestämmelserna. Man bör i stället eftersträva en mera generell reglering, som har sitt stora värde däri, att den uppställer en allmängiltig standard för förvaltningsverksamheten. Av värde är därvid, att man i möjligaste mån ansluter sig till rättegångsbalkens regler. Det framstår emellertid som osannolikt, att dessa kunna utan inskränkningar upprätthållas i alla de mångskiftande angelägenheter, med vilka förvaltningen sysselsätter sig. Med avseende på frågor, som måste komma under övervägande i samband med en utredning angående allmänna jävsregler, må hänvisas till vad som anföres i motionen I: 129 (s. 20).

Enligt det arbetsprogram för lagstiftningen rörande förvaltningsförfarandet, som uppgjordes med ledning av den år 1946 avslutade förberedande undersökningen i ämnet, äro frågor som avse förvaltningsförfarandet i allmänhet avsedda att bliva föremål för utredning, sedan den nu pågående utredningen rörande besvär fullbordats. Därvid torde även de ovan berörda frågorna kunna väntas komma under behandling. Utskottet anser det emellertid icke för den skull givet, att alla frågor rörande förvaltningsförfarandet skola uppskjutas till en jämförelsevis oviss framtid. Man bör i vart fall vara oförhindrad att upptaga viktiga spörsmål, som utan svårighet kunna behandlas särskilt, därest så skulle finnas önskvärt. Utskottet är av den uppfattningen att de nu berörda frågorna äro av den vikt, att de böra snarast upptagas till utredning. På vad sätt detta bör ske torde ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra.

Med stöd av vad nu anförts får utskottet hemställa,

1) att riksdagen måtte — i anledning av motionerna I: 231 och II: 309 — i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t i den omfattning det finnes önskvärt och genomförbart vidtager åtgärder för reformer i den riktning som med motionerna avses; samt

2) att riksdagen — i anledning av motionerna I: 132 och II: 314 — måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående allmänna jävsregler för statsförvaltningen med beaktande jämväl av vad som i övrigt kan åtgöras för att avgöranden ej skola ankomma på personer som kunna antagas därvid bliva påverkade av obehöriga intressen.