

Nr 33

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om avstängning av domare.

Genom en den 31 mars 1955 dagtecknad, till lagutskott hänvisad proposition, nr 148, vilken behandlats av första lagutskottet, har Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll föreslagit riksdagen att antaga följande vid propositionen fogade förslag till

L a g

om avstängning av domare

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Är domare på sannolika skäl misstänkt för brott, som kan antagas medföra avsättning, må han avstängas från utövning av tjänsten.

Med domare avses i denna lag ledamot samt lagfaren befattningshavare, som ej är ledamot, vid allmän underrätt, hovrätt, nedre justitierevisionen eller högsta domstolen eller vid vattendomstol, ägodelningsrätt eller expropriationsdomstol eller vid regeringsrätten, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, statens hyresråd eller kammarrätten eller, då Konungen förordnat därom, vid annan särskild domstol.

2 §.

Beslut om avstängning meddelas av rätten.

3 §.

Fråga om avstängning av domare upptages på yrkande av åklagaren. Efter åtalet äge rätten även självmant upptaga fråga därom.

4 §.

Har yrkande om avstängning framställts, skall rätten meddela beslut så snart ske kan.

5 §.

Innan domstol, som är första instans i målet, beslutar att avstänga domare, skall denne erhålla tillfälle att yttra sig; om han begär det eller rätten eljest finner det erforderligt, skall i närvaro av åklagaren förhandling hållas inför

rätten. Om sådan förhandling gälle i tillämpliga delar vad i 24 kap. 17 § rättegångsbalken är stadgat.

Väckes i mål, som fullföljts till högre rätt, fråga om avstängning av domare, äge rätten utan dennes hörande besluta därom.

6 §.

Då rätten beslutar avstängning skall, om ej åtal redan väckts, rätten utsätta den tid, inom vilken åtal skall väckas. Denna må ej bestämmas längre, än som finnes oundgängligen erforderligt.

Finnes den utsatta tiden otillräcklig, må rätten, om framställning därom göres före tidens utgång, medgiva förlängning av tiden.

7 §.

Har ej inom tid, som avses i 6 §, åtal väckts eller till rätten inkommit framställning om förlängning av tiden eller förekomma eljest ej längre skäl för avstängning, skall avstängningen omedelbart hävas.

Då målet avgöres, pröve rätten, om avstängningen fortfarande skall bestå. Rätten äge ock i samband med domen förordna om avstängning.

8 §.

Domare, som enligt denna lag är avstängd från utövning av tjänsten, skall vara skyldig att vidkännas det löneavdrag som rätten må bestämma. Dömes han ej till avsättning, äge han uppbära den lön som avdragits.

Konungen äger meddela föreskrifter om de olika slag av löneavdrag, som vid tillämpningen av första stycket må komma i fråga.

9 §.

Beslut i fråga om avstängning och löneavdrag skall genast gå i verkställighet.

10 §.

Beträffande talan mot beslut i fråga om avstängning och löneavdrag, så ock beträffande rättegången i högre rätt dit sådan fråga fullföljts, skall vad i rättegångsbalken sägs angående häktning äga motsvarande tillämpning; dock skall ej gälla vad i 54 kap. 17 § andra stycket rättegångsbalken stadgas om befrielse från nedsättningskyldighet för tilltalad, som i målet hålles häktad.

11 §.

Om avstängning och dess hävande samt om beslut rörande löneavdrag skall underrättelse genast lämnas myndighet som äger bestämma om domarens tjänstgöring. Utbetalas lönen av annan myndighet, skall ock denna underrättas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1955.

Inledning

Kungl. Maj:t förordnade den 12 februari 1954, att åt 1951 års rättegångskommitté skulle uppdragas att utreda spörsmålet om avstängning från utövning av tjänsten av domare, som ställts under åtal, samt därmed sammanhängande frågor. Till fullgörande av detta uppdrag har kommittén den 1 september 1954 avgivit en promemoria angående avstängning från tjänstgöring av domare, som åtalats för brott. Vid promemorian har fogats förslag till lag i ämnet.

Över promemorian med därvid fogat lagförslag har efter remiss yttrandet avgivits av ledamöterna i högsta domstolen och regeringsrätten — med undantag av de i lagrådet tjänstgörande — samt av nedre justitierevisionen, justitiekanslersämbetet, riksåklagarämbetet, samtliga hovrätter, arbetsdomstolen, försäkringsrådet, statskontoret, kammarrätten, svenska stadsförbundet, Sveriges advokatsamfund, föreningen Sveriges häradshövdingar, föreningen Sveriges stadsdomare och Sveriges juristförbund.

Efter ytterligare beredning inom justitiedepartementet har upprättats nytt förslag till lagstiftning i ämnet. Enligt detta skall domare, som på sannolika skäl misstänkes för att ha begått brott, kunna avstängas från utövningen av sin tjänst. Beslut om avstängning skall meddelas av domstol. En förutsättning är att brottet kan antagas medföra avsättning. Domstolen kan med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall förordna om löneavdrag under avstängningstiden.

Beträffande de skäl, som ligger till grund för det i propositionen framlagda förslaget, får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas här nedan, hänvisa till propositionen.

Departementschefen

Angående den föreslagna lagstiftningens grundläggande principer har *föredragande departementschefen, statsrådet Zetterberg*, vid lagrådsremissen anfört:

»På 36 § regeringsformen grundas den s. k. oavsättlighetsprincipen, vilken enligt en uppfattning som numera i allmänhet synes vara rådande innefattar rätt för den enskilde befattningshavaren att inneha sin tjänst och åtnjuta därmed förenade löneförmåner men däremot icke hindrar att de med befattningen förbundna göromålen fråntages befattningshavaren. Dess syfte torde främst vara att skapa en självständig ställning för domstolarna och för andra statsorgan, som har att tillämpa lagar och författningar. De under lagrummet hänförliga tjänstemännen kan emellertid för brott av domstol dömas till avsättning från sina befattningar. Reglerna härom återfinnes i huvudsak i 25 kap. strafflagen. Det synes då också böra finnas möjlighet att redan då sådan tjänsteman skäligen misstänkes

för brott, som kan antagas medföra avsättning, avstänga honom från tjänstgöring i avbidan på dom i målet. Ordalagen i 36 § regeringsformen hindrar icke, att dylik avstängning sker på administrativ väg, och ger ej heller stöd för att domarna skulle intaga en särställning i detta avseende. Det har emellertid hävdats att domare icke kunde i administrativ ordning avstängas från tjänstgöring. Detta torde sammanhånga med det förhållandet, att vår nuvarande konstitution påverkats av den under 1700-talet utformade läran om en uppdelning av statsmakten i verkställande, lagstiftande och dömande organ, vilka i princip skulle vara självständiga i förhållande till varandra. Oavsett vad som skall anses vara den riktiga innebörden av 36 § regeringsformen i detta avseende, torde det emellertid, med hänsyn till den stora betydelsen av att domstolarnas oberoende skyddas, vara olämpligt att domare avstänges i administrativ ordning. Ur nu angivna synpunkt är däremot icke något att erinra mot att domstol i rättegång mot domare meddelar beslut om avstängning. Härtill kommer, att en avstängning är en ingripande åtgärd för den befattningshavare som drabbas därav och att således rättssäkerhetssynpunkter talar för att avstängning bör beslutas av domstol enligt bestämmelser i lag. Sistnämnda skäl gäller dock icke endast avstängning av domare utan är även tillämpligt beträffande avstängning av annan tjänsteman. Det kunde därför övervägas att, såsom kommittén ifrågasatt, i lag reglera frågan om avstängning för alla tjänstemän. Den härför erforderliga utredningen föreligger icke för närvarande. Frågan om lagstiftning rörande avstängning av domare bör emellertid icke uppskjutas i avbidan på en utredning om ett avstängningsinstitut av större räckvidd.

Då det gäller att bestämma vilka kategorier av befattningshavare som en lagstiftning om avstängning av domare bör omfatta, har man att utgå från vad sålunda anförts om skälen till den föreslagna lagstiftningen. Lagen bör sålunda främst taga sikte på organ av typisk domstolskaraktär och omfatta de grupper beträffande vilka tvivel har yppats om befogenheten att meddela avstängningsbeslut i administrativ ordning. Från dessa utgångspunkter bör med domare avses ledamot i allmän domstol, vare sig denne är lagfaren eller icke. Med allmän domstol bör jämföras sådana specialdomstolar som tillkommit för att behandla mål, vilka eljest skulle höra under allmän domstol, samt även vissa andra specialdomstolar. Beträffande annan befattningshavare i domstol än ledamot torde det väl icke, ur de konstitutionella synpunkter som angivits i det föregående, råda delade meningar om att avstängning kan ske i administrativ ordning. Praktiska fördelar torde emellertid vara att vinna av att alla lagfarna befattningshavare vid de åsyftade myndigheterna inbegripes under lagen.

Genom att frågan om avstängning regleras i lag torde administrativ avstängning i motsvarande fall uteslutas. Med hänsyn härtill kan vissa ändringar i administrativa författningar vara påkallade; dessa torde få vidtagas sedan förevarande lagstiftningsärende slutligt prövats. I vad mån eljest, på grunder som mera allmänt hänför sig till tjänstens krav, föreskrifter rörande befattningshavarens anställning och tjänstgöring, t. ex. uppsägning eller

förflyttning av tjänsteman som ej är ordinarie, kan meddelas i administrativ ordning, kommer att bero på vad som i övrigt gäller härom för befattningen.

Från synpunkten av domstolarnas oberoende synes det vara principiellt riktigast att spørsmålet, i vad mån en avstängning skall inkräkta på den avstängdes löneförmåner, avgöres av domstol på judiciell väg. Även praktiska skäl talar för att lönefrågan behandlas av samma organ som beslutar om avstängningen.

En avstängning från tjänstgöring behöver i princip icke vara förenad med mistning av löneförmåner; sålunda föreligger vid avstängning i administrativ ordning möjlighet att enligt 28 § A III i statens allmänna avlöningsreglemente efter skälighetsprövning låta den avstängde uppbära viss del av lönen. I praxis torde vanligen den avstängde tjänstemannen, särskilt om han har försörjningsbörda, få uppbära lön med B-avdrag, vilket beräknas enligt en progressiv skala och i stort sett kan sägas motsvara halva lönen. Även då det gäller avstängning av domare som åtalas för brott, kan det föreligga skäl att denne icke skall berövas sin lön, innan målet slutligt avgjorts. Det är nämligen ett allmänt intresse att den misstänkte icke genom sin försörjningsbörda hindras att i laga ordning föra sin talan. Å andra sidan kan det te sig påkallat att avdrag göres med beaktande av alla föreliggande omständigheter. Härvid torde den praxis som i andra sammanhang iakttages kunna vara vägledande. I undantagsfall kan förhållandena vara sådana att det framstår som oskäligt att någon som helst lön utgår under avstängningstiden.

Beträffande stadsdomare kan det vara tveksamt, om regler i allmän lag kan föranleda löneavdrag i vidare mån än som är förenligt med de för domaren gällande lönebestämmelserna. I de av Kungl. Maj:t för rådhusrätterna fastställda lönestaterna — vari brukar hänvisas till de för vederbörande stads ordinarie befattningshavare i allmänhet gällande tjänstereglementena — finnes emellertid regelmässigt en föreskrift av innebörd att vad i lag stadgas skall i första hand gälla. En dylik föreskrift återfinnes även i såväl 1945 års som 1954 års normaltjänstereglementen för tjänstemän hos kommuner, anslutna till svenska stadsförbundet. Något av dessa normaltjänstereglementen ligger till grund för de flesta ifrågavarande städers tjänstereglementen. Några praktiska svårigheter i detta hänseende lär således knappast uppkomma.»

Angående utformningen av avstängningsreglerna föreslogs av kommittén, att avstängning skulle kunna äga rum först sedan åtal väckts. Därvid anförde kommittén, att den administrativa avstängningsrätt, som finnes beträffande vissa befattningshavare, i allmänhet anknöte avstängningen till ett åtal därigenom att avstängning finge ske då åtgärd vidtoges för anställande av åtal eller i något fall då vederbörande stode under åtal. För användande av avstängning beträffande domare borde enligt kommittén vidare fordras, att denne genom det åtalade brottet satt i fara det anseende han som domare borde äga, varvid framhölls, att en liknande regel gällde för avstäng-

ning av åtalad präst. Beträffande innebörden av ett avstängningsbeslut uttalade kommittén, att ett sådant beslut finge anses medföra skyldighet för den avstängde att avhålla sig ej blott från egentliga domarsysslor utan även från tjänstegöromål av administrativ natur liksom att en avstängd stadsdomare, som utan särskilt förordnande vore innehavare av annan befattning, t. ex. stadsfogdetjänst, skulle anses avstängd även från denna. Kommittén föreslog vidare, att beslutet om avstängning skulle avse tiden intill dess laga kraft ägande dom föreläge.

Angående de sålunda av kommittén berörda spörsmålen har departementschefen vid lagrådsremissen anfört:

»Man torde kunna räkna med att det vid tillämpningen av denna lag i huvudsak kommer att vara fråga om förmögenhetsbrott, som kräver en tidsödande utredning. Det kan i sådana fall föreligga skäl att avstängning skall kunna ske redan på förundersökningsstadiet. Med hänsyn härtill torde som förutsättning för en dylik åtgärd lämpligen kunna föreskrivas, att det skall föreligga sannolika skäl för att den misstänkte begått sådant brott som kan medföra tillämpning av lagen. Att såsom under remissbehandlingen från något håll föreslagits fordra samma mått av utredning som för fällande dom kan, då det här rör sig om en förberedande åtgärd, icke vara riktigt.

Avstängning bör enligt min mening förekomma endast då åtalet gäller ett grovt brott. Olika möjligheter föreligger att, med anknytning till strafflagens bestämmelser, giva uttryck åt denna grundsats. Det synes ligga närmast till hands att betrakta avstängning såsom en förberedelse till en väntad avsättning. Med nuvarande lydelse av 25 kap. strafflagen kan avsättning följa icke blott å de s. k. egentliga ämbetsbrotten — tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel, i sistnämnda fall dock endast där felet är grovt — utan jämlikt 7 § sagda kapitel även å allmänt brott, oaktat detsamma ej finnes böra medföra strängare allmänt straff än fängelse eller böter; i sådant fall fordras för avsättning, att den brottslige ämbetsmannen med hänsyn till tjänstens särskilda beskaffenhet genom brottet visat sig uppenbarligen icke vara skickad att inneha denna. Man torde vara berättigad att utgå ifrån att domstolarna kommer att ställa mycket höga krav på domares oförvitlighet. I de fall, då såsom särskilt ämbetsstraff allenast suspension kan antagas ifrågakomma, är brottet därför regelmässigt icke av den karaktär, att det framstår såsom ett väsentligt allmänt intresse att den misstänkte redan innan suspensionen träder i kraft betages möjlighet att utöva sitt domarämbete. Givetvis gäller detta i ännu högre grad sådana brott, varå icke ens suspension utan endast ett ringare allmänt straff kan beräknas följa. I överensstämmelse med vad sålunda anförts har 1 § i lagen avfattats så, att det skall vara fråga om brott som kan antagas medföra avsättning. I sådana fall må enligt förslaget avstängning ske. Avstängning är således icke i något fall obligatorisk utan skall ske efter prövning av omständigheterna i det föreliggande fallet.

Beträffande innebörden och utformningen av ett avstängningsbeslut bi-

träder jag vad kommittén därom anført; dock anser jag, att ett sådant beslut icke bör innehålla någon tidsbegränsning. I stället har — i överensstämmelse med vad enligt rättegångsbalken gäller om processuella tvångsmedel — i 7 § av lagen upptagits vissa regler av innehåll att domstolen alltid är skyldig att, så snart skäl till avstängning ej längre föreligger, häva densamma samt att domstolen, då målet avgöres, skall pröva huruvida avstängningen skall bestå.»

Lagrådet

Vid ärendets behandling i lagrådet framställdes vissa erinringar mot det till lagrådet remitterade förslaget. Dessa erinringar har beaktats i propositionen.

Utskottet

Det i propositionen framlagda lagförslaget avser att möjliggöra, att domare, som misstänkes för grövre brott, skall kunna avstängas från sin tjänst. Till följd av att lagregler härom f. n. saknas, har det i förekommande fall kunnat bereda svårigheter att förmå en för grovt brott misstänkt domare att avstå från att utöva sitt ämbete. Som rättegångskommittén framhåller torde visserligen uppkommande situationer av detta slag ha kunnat lösas genom frivilliga överenskommelser om tjänstledighet. Det ter sig emellertid icke tillfredsställande, att det allmänna sålunda skall i viss mån vara beroende av den misstänktes samarbetsvilja för att nå en rimlig lösning, och det synes med hänsyn härtill önskvärt att i lag ges möjlighet till avstängning i dylika fall. Mot en lagstiftning av sådant innehåll skulle måhända kunna invändas, att den icke överensstämde med domarmaktens av grundlagen förutsatta oberoende ställning. Genom att den föreslagna lagen lägger avstängningsinstitutet i domstolarnas hand synes man emellertid undgå denna invändning. Det bör nämligen ej ur anförda synpunkter möta gensäga, att en domstol, som i ett brottmål mot en domare äger döma till avsättning, också får möjlighet att i vissa fall redan före domen avstänga vederbörande från hans ämbete. Utskottet vill därför tillstyrka att en lagstiftning med åsyftat innehåll kommer till stånd.

I fråga om det föreslagna avstängningsinstitutets omfattning har i propositionen som riktpunkt antagits, att möjlighet till avstängning skall finnas beträffande alla organ av typisk domstolskaraktär. Den närmare bestämningen av dessa har skett genom att i andra stycket av 1 § i lagförslaget uppräknats de domstolsmyndigheter, å vilka lagen skall vara tillämplig. Den sålunda genomförda bestämningen synes utskottet lämplig. Utskottet har dock uppmärksammat, att krigsrätter ej medtagits bland de uppräknade myndigheterna, ehuru avstängningsmöjlighet synes böra finnas beträffande

ledamöter i dessa domstolar. Emellertid är att märka, att krigsrätter inrättas endast i speciella lägen och efter särskilt förordnande av Kungl. Maj:t. Om sådant förordnande sker, kan därför Kungl. Maj:t begagna sig av den möjlighet som ges i 1 § av lagförslaget att utvidga avstängningslagens tillämpning till annan särskild domstol. Skäl kan sålunda synas tala för att krigsrätter ej särskilt omnämnas i lagtexten, och utskottet anser sig därför ej böra i förevarande hänseende förorda någon ändring i det framlagda förslaget.

Viss tveksamhet synes kunna råda om det lämpliga i att utsträcka avstängningslagens tillämpning till samtliga lagfarna befattningshavare vid de upptagna domstolsorganen. Härigenom kommer nämligen lagen att omfatta även åtskilliga tjänster som helt saknar domarkaraktär. Att emellertid, med uteslutande av andra tjänster, i lagtext avgränsa samtliga egentliga domarbefattningar lär vara förenat med avsevärda svårigheter. Med hänsyn härtill och då den föreslagna lagtexten synes uppfylla det primära kravet att omfatta alla domartjänster, torde den böra godtas.

De antydda svårigheterna ger stöd åt den uppfattning, som även uttalats av ett flertal remissinstanser, att en lagstiftning av detta slag icke bör begränsas till en speciell grupp ämbetsmän utan ges giltighet över hela tjänstemannarättens område. På så sätt skulle man erhålla ett enhetligt regelsystem angående avstängning av ämbetsman i stället för de delvis ofullständiga stadganden om administrativ avstängning, vilka nu återfinnas på spridda ställen i författningarna. I likhet med departementschefen finner emellertid utskottet, att frågan om lagstiftning rörande avstängning av domare icke bör uppskjutas i avbidan på en utredning om ett avstängningsinstitut av större räckvidd.

Den vanskliga frågan om när avstängning skall få komma till användning har i det framlagda lagförslaget besvarats genom hänvisning till avsättningsstraffet, så att avstängning skall få ske, då avsättning framstår som den sannolika påföljden. Den valda lösningen synes utskottet tillfredsställande. I de fall då en domare ådagalagt så grov brottslighet, att han på grund därav synes ovärdig sitt ämbete och avsättning därför kan väntas, är det otvivelaktigt ett starkt allmänt intresse, att han snarast skiljes från utövandet av sin tjänst. Avstängningen blir på så sätt att uppfatta som en förberedelse till en blivande avsättning.

Av denna konstruktion av avstängningsinstitutet bör naturligen i allmänhet följa, att en avstängning häves, om vid målets avgörande ej dömes till avsättning. Departementschefen har i motiven till 7 § andra stycket i lagförslaget förklarat, att så alltid bör ske. Den sålunda uttalade uppfattningen kan emellertid synas alltför rigorös och överensstämmer ej heller med lagtexten, enligt vilken domstolen har möjlighet att oavsett utgången fritt pröva, om avstängningen skall bestå. Om t. ex. en avstängd domare dömes till långvarig suspension i stället för avsättning, kan det sålunda enligt utskottets mening finnas skäl för att avstängningen får bestå. Att märka är i detta

sammanhang, att den avstängdes intresse av att komma i åtnjutande av de med tjänsten förenade förmånerna alltid blir tillgodosett, om han ej avsättes. I sådant fall äger han nämligen jämlikt 8 § första stycket andra punkten uppbära tidigare avdragen lön. Med hänsyn härtill kan måhända i något enstaka undantagsfall t. o. m. te sig försvarligt, att en underrätt eller hovrätt låter en avstängning bestå, även om den avstängde frikännes, såframt avgörandet tett sig ytterligt tveksamt.

På grund av det ovan anförda och då utskottet ej heller vid sin granskning av förslaget i övrigt funnit anledning till erinran, får utskottet hemställa, att förevarande proposition, nr 148, måtte av riksdagen bifallas.

Stockholm den 4 maj 1955

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Branting*, Lindblom, Lodenius, fru Sjöström-Bengtsson, fru Gärde Widemar och herr Lindgren;

från andra kammaren: herrar Rylander, Landgren, Gustafsson i Borås, Hedqvist, Andersson i Björkäng, Jacobsson i Sala, Lundqvist och fröken Karlsson*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.