

Nr 59.

Ankom till riksdagens kansli den 4 juni 1920 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om ändring av § 26 regeringsformen.

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås*, Clason, Strömberg, frih. Adelsvärd*, Schlyter*, K. J. Ekman, Thulin, von Geijer*, Modig*, H. G. Andersson*, Magnusson i Tumbult*, Jansson i Edsbäcken, Zander*, Hansson i Gårda, Leander, Nilsson i Antnäs, Runefors, Andersson i Igelboda* och Persson i Fritorp.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I till konstitutionsutskottet hänvisade motioner nr 224 i första kammaren av herrar *Schlyter* och *Linder* samt nr 325 i andra kammaren av herrar *Engberg* och *Eriksson* i Grängesberg hava motionärerna hemställt, att riksdagen ville för sin del till vidare grundlagsenlig behandling antaga följande förslag till ändrad lydelse av § 26 regeringsformen:

§ 26.

Konungen äger att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. På den brottslige skall sedermera ankomma att emottaga den nåd, Konungen honom förunnat, eller undergå det straff, vartill han blivit dömd.

samt att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förslag till 1921 års riksdag rörande de lag- och författningsändringar, som kunna av nämnda grundlagsändring föranledas.

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 5 saml. 45 häft. (Nr 59.)

Till stöd för sin hemställan hava motionärerna anfört följande:

»Enligt § 26 regeringsformen äger Konungen att i brottmål göra nåd, mildra livsstraff samt återgiva ära och till kronan förverkat gods. Över ansökningar om nåd skall Konungen dock allt efter ärendets beskaffenhet höra antingen regeringsrätten eller högsta domstolen.

Frågan om borttagande av högsta domstolens obligatoriska hörande i nådemål har under de sista decennierna åtskilliga gånger varit på tal, när fråga varit om åtgärder för lättande av domstolens arbetsbörda. Sålunda uttalades år 1907 av ett flertal ledamöter av högsta domstolen den mening, att högsta domstolens befattning med nådemålen i allmänhet borde upphöra. Undantag borde dock göras för ansökningar, som gällde livdömda, varjämte av en del ledamöter (justitierådet Trygger m. fl.) framhölls, att nådeansökningar, som gjordes i samband med klagan i själva målet eller detsamma underställning, borde fortfarande alltid bliva föremål för högsta domstolens yttrande. Såsom skäl för den föreslagna ändringen åberopades framför allt, att högsta domstolens tid toges i anspråk av dessa ärenden i högre grad, än som kunde anses motsvara gagnet av dess hörande. Emellertid betonades, att reformen även innebure andra fördelar. Lagskipningssynpunkter borde icke uteslutande göra sig gällande, och behandlingens tyngdpunkt borde därför icke vara förlagd till högsta domstolen. Sant vore, att ett bortfallande av högsta domstolens yttranden i nådeärenden skulle i viss mån medföra ökat arbete för regeringen och särskilt för chefen för justitiedepartementet; men häri låge icke någon avgörande betänklighet. »Hos oss, liksom i andra länder, om vilkas statsförfattning jag har mig något bekant», yttrade justitierådet frih. E. Marks von Würtemberg, »torde behandlingen av nådeärenden böra räknas bland en justitieministers huvuduppgifter, och den omständigheten, att han och hans kollegers tid skulle, om den ifrågasatta ändringen genomfördes, kunna komma att i något högre grad än för närvarande upptagas av dessa ärenden, lär ej kunna åberopas såsom skäl mot den föreslagna anordningen, om denna i övrigt finnes rationell.» Nu är att märka, att de ledamöter av högsta domstolen, som uttalade sig till förmån för förslaget, allmänt torde hava utgått ifrån att fortfarande två justitieråd skulle delta i justitiekonseljen vid nådemåls avgörande. När lagrådet 1914 yttrade sig över då uppgjort förslag till åtgärder för lättande av högsta domstolens arbetsbörda, betonade emellertid lagrådet — ehuru de två justitierådens deltagande i behandlingen av justitieärenden i statsrådet dåmera genom grundlagsändring bortfallit — att även beträffande nådemålen utan tvivel i fall av oundgängligt behov någon lättnad

i arbetsbördan skulle stå att vinna. Mot borttagande av högsta domstolens hörande i nådemål har särskilt såsom en fara framhållits, att med växlande regeringar även växlande synpunkter i fråga om benådningsrättens utövande skulle göra sig gällande, därest man ej längre hade det stöd för kontinuitetens bevarande, som låge i ett obligatoriskt inhämtande av högsta domstolens mening.

Att högsta domstolens befattning med nådemålen redan före den stegring av dessas antal, som sammanhänger med kristidslagstiftningen, måst vara ganska tidsödande, framgår däraf att enligt den senast publicerade rättsstatistiken nådemålen åren 1913 och 1914 avsågo icke mindre än resp. 200 och 222 personer. Till belysande av nådemålens karaktär kan meddelas, att nämnda 422 mål sålunda fördelade sig på olika ådömda straffarter, att av nådeansökningarna 4 avsågo personer dömda till döden, 242 personer dömda till straffarbete, 8 tvångsarbete, 87 fängelse eller arrest, 45 böter och 36 annan påföljd; att av samma 422 personer 75 slutdömts av häradsrätt, 60 av rådhusrätt eller polisdomstol, 36 av krigsrätt eller befälhavare, 49 av hovrätt, 187 av högsta domstolen, 5 av annan myndighet (i 10 fall okänt av vem); att av ifrågavarande 422 nådeansökningar 225 ingåvos och avgjordes inom 1 år efter brottets begående, 90 mellan 1 och 3 år, 34 mellan 3 och 5 år, 25 mellan 5 och 15 år och 30 över 15 år efter brottets begående (i 18 fall okänt); att av samma ansökningar 47 ej upptogos till prövning, 301 avslogos och 74 helt eller delvis biföllos; samt att Kungl. Maj:ts beslut i 405 fall överensstämde med och i 17 fall avvek från vad högsta domstolen hemställt.

I våra närmaste grannländer finnas icke några lagbestämmelser om hörandet av deras högsta domstolar över nådeansökningar.

Med hänsyn till nådemålens närmare behandling skiljer man i *Danmark* mellan de fall, då straffarbete ådömts och börjat gå i verkställighet, och de fall, då straffet lyder på fängelse eller på straffarbete, där detta ännu ej börjat verkställas. I de förra fallen inhämtas uttalanden från straffanstaltens präst och inspektör, och bliva de som regel avgörande för nådeansökningens öde. I de senare fallen infor dras uttalanden från administrativ myndighet samt från den domstol, som dömt i saken (i fullföljda mål blott från överrätten). Genom ett cirkulär från justitieministeriet äro alla amtmän, domare m. fl. ålagda att, om enligt deras mening en avkunnad dom drabbar den sakfällde på ett för hårt sätt, göra anmälan därom hos ministeriet.

I Norge skall det vid behandling av nådeansökningar av fångar, som sitta i landsfängelserna, föreligga uttalande från fängelserådet, bestående av direktör, inspektör, vaktmästare, präst, lärare och läkare. Ansökningar av andra insändas genom åtalsmyndigheten (länsman, polismästare, statsadvokat och riksadvokat), som har rätt att uttala sig i nådefrågan men ofta underlåter detta. Från domstolarna inhämtas aldrig något utlåtande, men det händer, att dessa ouppfordrade väcka förslag om benådning. Nådemålen behandlas i justitiedepartementets kriminalkontor och föredragas i statsrådet efter förslag från departementet. År 1913 behandlades 232 nådeansökningar i mål angående förbrytelser, av vilka ansökningar 177 avslogos och 55 biföllos. Av 99 nådeansökningar rörande förseelser avslogos 50 och biföllos 49.

Icke heller i övrigt hava vi oss något land bekant, där föreskrifter finnas om den högsta dömande myndighetens obligatoriska hörande i nådemål.

Vårt svenska benådningsväsende är för visso i olika avseenden i behov av reformering. Ehuru den norska strafflagen ger domstolen en mycket vidsträckt befogenhet att vid förmildrande omständigheter nedsätta straffet — praktiskt taget kan det nedsättas hur lågt som helst — visa nyssnämnda siffror från den norska benådningspraxis en långt större bifallsprocent än motsvarande svenska. Detta kan måhända delvis finna sin förklaring däri, att de rena rättskipnings- och straffmätningssynpunkterna hos oss för starkt urgeras, beroende därpå att tyngdpunkten för nådemålen behandling är förlagd till en domstol i stället för — såsom väl torde vara det riktiga — till den högsta administrativa myndigheten, d. v. s. regeringen. Enligt vår tanke skulle det bästa stödet för bevarande av en otvivelaktigt önskvärd kontinuitet i benådningsrättens utövande vara att söka i en efter norskt och danskt mönster organiserad särskild kriminalbyrå inom justitiedepartementet, som ersatte alla de växlande, i högsta domstolen föredragande revisionssekreterarna, vilka ingalunda alltid kunna antagas efter fullt enhetliga principer excerpera domstolsprotokollen i och för föredragningen. En sådan anordning hindrar ju ingalunda, vare sig att högsta domstolens yttrande i särskilda fall inhämtas, och särskilt bör detta genom lag fastslås såsom obligatoriskt beträffande livdömda — intill dess dödsstraffet hinner ur lagen avlägsnas — eller att högsta domstolen får till åliggande att utan särskild remiss yttra sig över nådeansökningar i sammanhang med anförda besvär. Skall eljest någon domstol höras, förefaller

det, som om det i allmänhet borde vara ändamålsenligast att höra den domstol, som vid rannsakingen sett den tilltalade framför sig, d. v. s. underrätten, i all synnerhet om i densamma sitta lekmän, såsom förhållandet är i våra häradsrätter. De följdförfattningar, som sålunda kunna komma att föranledas av att högsta domstolens obligatoriska hörande i nådemål bortfaller, böra tydligtvis, i den mån riksdagens godkännande av dem tarvas, underställas riksdagens prövning, innan en eventuell grundlagsändring vid en kommande riksdag definitivt antages.

I sammanhang med regeringsrättens införande 1909 erhöi § 26 regeringsformen sin nuvarande lydelse, enligt vilken regeringsrätten skall höras över nådeansökningar i mål av beskaffenhet att kunna tillhöra regeringsrättens slutliga prövning. Borttages ur grundlagen stadgandet om högsta domstolens hörande, torde jämväl föreskriften om regeringsrättens hörande böra utgå. I den utsträckning, vari det befinnes lämpligt att ändock höra regeringsrätten, kan ju föreskrift härom meddelas antingen genom remiss i varje särskilt fall eller genom någon generell kungl. förordning.»

Benådningsrätten har i alla tider som regel odelat tillhört regeringsmakten. I utlandet beredas numera benådningsärenden vanligen av en byrå eller därmed likartat förvaltningsorgan hos respektive lands justitieministerier. I parlamentariskt styrda länder kontrasigneras naturligtvis statschefens beslut om benådning av vederbörande minister, som härigenom ikläder sig det parlamentariska ansvaret för åtgärden i fråga.

*Utskottets
yttrande.*

Sverige intager vad beträffar nådeärendens behandling jämte Finland, vilket härvidlag som i så många andra stycken tagit svensk rättsbyggnad till förebild, en särställning så tillvida, som den högsta lagskipande myndigheten obligatoriskt skall höras över ansökningar om nåd i brottmål. Gången av ett nådeärende hos oss är följande. Ansökning, av den dömde eller annan, inlämnas i nedre justitierevisionen. Här beredes målet samt föredrages av vederbörande revisionssekreterare i högsta domstolen. Sedermera uppgöras inom revisionen promemorior, innefattande själva saken samt högsta domstolens utlåtande. Dessa promemorior utdelas därefter till stats- och justitieministrarne samt de konsultativa statsråden. I konseljen föredrar justitieministern och i t. f. regering den revisionssekreterare, som haft målet tidigare om hand, varvid i bägge fallen en protokollssekreterare från nedre justitierevisionen för statsrådsprotokollet. Nådemålen gå sålunda fullständigt justitiedepartementets personal

förbi. Den enda befattning departementet kan sägas hava med dessa mål är, att registratorn ombestyr utdelandet av omförmälda promemorior till förutnämnda statsrådsledamöter, samt att justitieministern — dock endast i konselj — föredrar nådeärendena. Proceduren torde, som nämnts, vara ensamstående i sitt slag.

Att under sådana förhållanden lagskipningssynpunkter vid benådningsrättens utövande spela en avsevärd roll förefaller antagligt.

Beträffande nådemålens karaktär och den hänsyn, som vid deras avgörande tages till högsta domstolens yttrande, hava motionärerna anfört belysande siffror för åren 1913 och 1914. Motsvarande tal för åren 1915—1916 giva enligt den officiella rättsstatistiken följande resultat. För dessa år avsågo nådemålen resp. 276 och 239 personer. På olika ådömda straffarter fördelade sig dessa 515 mål på följande sätt: 232 avsågo personer dömda till straffarbete, 15 tvångsarbete, 180 fängelse eller arrest, 60 böter och 28 annan påföljd. Inga nådemål gällde under dessa två år dödsstraff. Av de 515 personerna hade 69 slutdömts av häradsrätt, 56 av rådhusrätt eller polisdomstol, 112 av krigsrätt eller befälhavare, 61 av hovrätt, 4 av krigshovrätt, 196 av högsta domstolen, 8 av annan myndighet. I 9 fall angives den dömande myndigheten vara okänd. Av ifrågavarande 515 nådeansökningar ingåvos och avgjordes 346 inom 1 år efter brottets begående, 88 mellan 1 och 3 år, 15 mellan 3 och 5 år, 32 mellan 5 och 15 år och 23 över 15 år. I 11 fall uppgives tiden vara okänd. Av samma ansökningar blevo 45 ej upptagna till prövning, 335 avslagna och 135 helt eller delvis bifallna. Beträffande de 515 fallen överensstämde Kungl. Maj:ts beslut i 494 fall med vad högsta domstolen hemställt och avvek därifrån i 21 fall. År 1919 uppgingo nådemålen till 396, varav Kungl. Maj:t beträffande 377 följt högsta domstolens yttrande samt beträffande 19 mål avvikit därifrån.

Under senare tid hava, såsom motionärerna framhållit, vid upprepade tillfällen reformer beträffande nådemålens behandling påyrkats. Synpunkten härvidlag har främst varit att lätta högsta domstolens arbetsbörda.

Mot anordningen att helt och hållet förlägga nådemålens behandling till statsrådet har emellertid anmärkts, att detta kunde medföra fara för att växlande synpunkter beträffande benådningsrättens utövande komme med växlande regeringar att göra sig gällande. Den nuvarande ordningen vore ur denna synpunkt att föredraga, enär regeringen vid avgörande av nådemål har att stödja sig på utlåtande från en institution, högsta dom-

stolen, vilken ej kunde misstänkas vid avgivandet av desamma vara påverkad av växlande politiska åskådningar.

Häremot har invänts, att i utlandet, där benådningen ju som regel handhaves av regeringen ensam, ej försports några klagomål i nyssberörda hänseenden. Under sådana förhållanden vore det föga antagligt, att för Sveriges vidkommande en förändring av antydd art skulle medföra något men. Benådningens befriande från rena lagskipningssynpunkter och -former skulle tvärtom kunna betraktas såsom en i sakens natur liggande otvetydig fördel.

Utskottet, som finner motionärernas förslag värt beaktande, anser emellertid, att ett eventuellt borttagande av bestämmelsen om högsta domstolens och regeringsrättens hörande över nådeansökningar måste föregås av en utredning, under vilken olika på frågan inverkan omständigheter böra tagas under överbäggande. Även om det därvid skulle befinnas skäligt att i allmänhet låta nådemål avgöras utan dylikt hörande, synes dock böra tagas under omprövning, om icke nu gällande ordning bör bibehållas i vad avser ansökningar av berörda art, som ske i samband med klagan i själva målet eller detsammans underställning. Likaledes bör undersökas, huruvida icke även i vissa andra fall, t. ex. vid vissa grövre brott allfort högsta domstolens, resp. regeringsrättens utlåtande i nådemål bör inhämtas, och var i sådant fall gränsen bör dragas mellan nådemål, över vilka ifrågavarande dömande myndigheter skola höras, och där så ej synes vara ovillkorligen behövt. Det är givetvis även av vikt, att de bestämmelser, som eventuellt kunna komma att ersätta de nuvarande, varda så avpassade att det blir tillfyllest sörjt för upprätthållande av nödig kontinuitet i nådemålen behandling.

Slutligen anser utskottet självfallet, att vid en dylik utredning högsta domstolens utlåtande bör inhämtas. Emellertid torde, i betraktande av det läge, vari frågan befinner sig, en utredning av berörda slag kunna hinna verkställas, så att förslag kan framläggas redan vid början av 1921 års riksdag.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen ville, i anledning av förevarande motioner, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta verkställa utredning, huruvida och i vilken omfattning bestämmelsen i § 26 regeringsformen om högsta domstolens och regeringsrättens hö-

Konstitutionsutskottets utlåtande Nr 59.

rande över ansökningar om nåd i brottmål må kunna begränsas, samt till nästa års riksdag framlägga det förslag, vartill utredningen må giva anledning.

Stockholm den 3 juni 1920.

På konstitutionsutskottets vägnar:

SAM. CLASON.
