

Nr 111.

Av herr **Löfgren** i Stockholm, om lagstiftning rörande förberedande undersökning och tvångsmedel i brottmål m. m.

Svårligen torde kunna påvisas något område inom det svenska rättssystemet, vilket i högre grad tarvar reglering än den del av straffprocessen, som upptager bestämmelserna om förberedande undersökning och om tvångsmedel. Det såväl i utländsk som ock i numera praktiserad svensk process ytterst viktiga förberedande förfarandet i brottmål, under vilket tvångsmedlen mestadels komma till användning, är av svensk lagstiftning högeligen försummat. Bestämmelser av mera allmän räckvidd om förberedande undersökning saknas så gott som alldeles. Av tvångsmedeln har endast häktningen erhållit närmare bestämning i lag, ehuru på ett ingalunda tillfredsställande sätt; föreskrifterna därom äro i huvudsak bortåt hundra år gamla, härstammande från lagkommitténs förslag av år 1832. Beträffande husrannsakan äro numera användbara allmänna lagregler icke tillfinnandes. Beslag, skingsringsförbud, kroppsrannsakan, kroppsbesiktning, reseförbud m. fl. tvångsmedel ha överhuvud ej reglerats i allmän lag.

Ett försummat rättsområde.

Till dessa brister i lagstiftningen kommer ytterligare saknaden av tillräckligt kvalificerade myndigheter för utförande av den förberedande undersökningen och tvångsmedlens handhavande. Egentlig kriminalpolis saknas i vidsträckt delar av vårt land; endast i de största städerna har en någorlunda tillfredsställande sådan polis organiserats såsom en kommunal institution. Åklagare i modern mening ha vi knappast i Sverige; de lagfarna åklagarna äro hos oss ett fåtal. Såväl förberedande undersökning som tvångsmedlen, även de viktigaste såsom häktningen, ligga jämte åtalets utförande mestadels helt i händerna på icke rättsbildade polismän, en ordning, som eljest icke förekommer i civiliserade länder.

De nu påpekade förhållandena utgöra den egentliga anledningen till att vår brottmålsprocess ännu befinner sig på en ståndpunkt, längesedan passerad i andra med oss jämförliga stater. Domarens inkvisitoriska rannsaking, vilken går ut över den tilltalade, måste ersätta vad som brister i målets förberedelse till domstolsförhandling och åtalets framförande i denna förhandling. Så kommer att förbliva, till dess kriminalpolis och åklagare bli vuxna de uppgifter, den nutida brottmålsprocessen ställer på dem. Rättssäkerheten lider under de antydda förhållandena. De många

oupptäckta brotten särskilt på vår landsbygd vittna om svagheten i nuvarande polisorganisation. De arbetande undersöknings- och åtalsorganen förlamas dessutom ofta i sin verksamhet genom bristande säkerhet i fråga om vad de kunna göra eller icke göra. Jämväl i annat avseende riskeras rättssäkerheten. Hos den icke lagfarne polismannen kan ej i allmänhet förutsättas eller av honom rimligen begäras det omdöme, som fordras för ett nöjaktigt handhavande av de lika ömtåliga som outhärliga tvångsmedlen. Det är också tydligt, att bristen på utstakade gränser för myndigheternas befogenhet icke är utan sina vådor för den enskildes säkerhet och utredningens opartiskhet.

Effektiv kriminalpolis och kvalificerade åklagare jämte tydliga och tidsenliga bestämmelser om förberedande undersökning, tvångsmedel och åtal äro oundgängliga förutsättningar för ökande och befastande av rättssäkerheten i landet samt för utvecklandet av vår brottmålsprocess till bättre överensstämmelse med den moderna rättsordningens behov.

Behovet av reformer på förevarande område har länge gjort sig starkt kännbart. Ända sedan år 1886 har riksdagen upprepade gånger behandlat förslag till sådana reformer. Inom vissa delar av ämnet har, på initiativ av riksdagens justitieombudsman och enskilda riksdagsmän, riksdagen så tidigt som år 1904 och 1910 avlatit skrivelser till Kungl. Maj:t med hemställan om lagändringar. I anledning av en av undertecknad vid 1911 års riksdag väckt motion med påpekande av brister i åklagareväsendet samt yrkanden från den socialdemokratiska riksdagsgruppen med samma syfte i fråga om vinnande av större trygghet mot olaga häktning tillstyrkte lagutskottet utredning och förslag av större räckvidd, men frågan föll på första kammarens beslut. Först vid 1914 års riksdag ledde reformkraven till ett första initiativ från riksdagens sida av mera allmän omfattning än de förut omförmälda. En redogörelse för vad sålunda förekommit återfinnes i första lagutskottets vid 1922 års riksdag utlåtande nr 20.

Riksdagens
beslut
år 1914.

Jag skall här endast något uppehålla mig vid riksdagens skrivelse den 11 augusti 1914 samt vad senare i frågan förekommit. I nämnda skrivelse anhöll riksdagen, efter skilda motioner från den socialdemokratiska riksdagsgruppen samt undertecknad, att Kungl. Maj:t täcktes, i ändamål att för tiden intill dess ny allmän rättegångsordning i brottmål kunde komma till stånd i görligaste måtto avhjälpa bristen på tidsenliga och fullständiga bestämmelser rörande förundersökning och häktning i brottmål, låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag till lagstiftning i dessa ärenden. Riksdagen fann visserligen, att en fullt tillfredsställande ordning kunde vinnas först i samband med omdaningen av brottmålsprocessen i dess helhet och därmed i samband stående organisatoriska reformer på domstols-, åtals- och polisväsendets område. Att det däremot låte sig göra att, i avvaktan på en allmän reform, till särskild behandling utbryta partiet rörande häktning och förundersökning, likasom

att en provisorisk lösning av reformproblemet i denna del vore av trängande behov påkallad, hade redan sedan länge tillbaka varit erkänt och adagalagt.

Den 9 oktober 1914 begärde och erhöll chefen för justitiedepartementet Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för att inom departementet biträda vid utredningen av frågan om ny lagstiftning rörande förundersökning och häktning i brottmål ävensom vid uppgörande av de lagförslag, vartill nämnda utredning kunde föranleda. De jämlikt detta bemyndigande tillkallade sakkunniga avlämnade år 1919 ett utkast till lag angående polisundersökning i brottmål samt häktning m. m. jämte vissa följdförfattningar, avsett att läggas till grund för utarbetande av förslag till lagstiftning i ämnet. Sedan detta utkast under våren 1919 överarbetats samt yttranden över detsamma inhämtats från ett flertal myndigheter, remitterades genom Kungl. Maj:ts beslut den 27 februari 1920 på grundval av berörda utkast upprättade lagförslag för yttrande till lagrådet, vilken myndighet fann det remitterade förslaget i stort sett innefatta en tillfredsställande lösning av den förelagda uppgiften, varför lagrådet fann sig böra tillstyrka, att detsamma lades till grund för lagstiftning i ämnet. Processkommissionen, som först funnit, att hänsyn till den blivande processreformen icke syntes lägga hinder i vägen för en partiell reform av den föreslagna beskaffenheten, avgav senare den 28 december 1920 yttrande över förslaget, däri kommissionen uttalade, att den, då hela processlagstiftningen vore under omarbetning, fann det icke vara lämpligt att tillskapa en ny ingående lagstiftning på den förberedande undersökningens område. Beträffande tvångsmedlen fann kommissionen en ny allmän reglering av häktningsinstitutet ej vara lämplig eller behövlig, medan däremot betänklighet icke syntes möta mot införande av särskilda bestämmelser om beslag, skingringsförbud, hus- och kroppsrensningen samt kroppsbesiktning.

Det torde ha varit på grund av processkommissionens sist anförda yttrande, som regeringen underlät att för riksdagen framlägga förslag till lag om förberedande undersökning och tvångsmedel. Emellertid upptog justitieombudsmannen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 11 oktober 1921 frågan om behovet av bestämmelser till undvikande av dröjsmål med häktad persons ställande inför domstol. I anledning av denna framställning avlät Kungl. Maj:t den 3 februari 1922 till riksdagen en proposition, nr 28, med förslag till lag om tiden för företagande av rannsaking med häktad. Över detta förslag hade lagrådet den 11 januari 1922 avgivit yttrande, däri lagrådet uttalat, att det icke kunde tillstyrka, det förslaget i dess remitterade skick lades till grund för lagstiftning i ämnet. En rationell lösning av hithörande spörsmål kunde enligt lagrådets mening vinnas endast genom ett fullständigt ordnande av förundersökningen. I varje fall måste det remitterade förslaget fullständigigas med bestämmelser om rätt att kvarhålla misstänkta personer, samt undantag för särskilda fall med-

1920 års
lagförslag
rörande polis-
undersökning
m. m.

Lagrådet
tillstyrker.

1922 års
proposition
angående
häktningstid.

Lagrådet
avstyrker.

givas från den ifrågasatta skyldigheten att ofördröjligen anmäla häktning. Vad lagrådet sålunda erinrat hade emellertid i det för riksdagen framlagda förslaget icke vunnit beaktande.

*Motionen
år 1922.*

I motion vid 1922 års riksdag, nr 80 i första kammaren, hemställde undertecknad, att riksdagen måtte besluta för sin del antaga vid motionen fogade förslag till lag angående polisundersökning i brottmål samt häktning m. m. jämte vissa följdförfattningar. Dessa förslag voro av väsentligen samma innehåll som de år 1920 till lagrådet remitterade. Hänsyn hade emellertid vid lagtextens utformning tagits till av lagrådet vid granskningen av sistnämnda förslag framställda anmärkningar.

*Första lag-
utskottet av-
styrker 1922
års proposition.*

Första lagutskottet upptog såväl förut omtalade proposition som även nu omförmälda motion till gemensam behandling. I sitt utlåtande nr 20 anförde utskottet beträffande propositionen, att ett upphöjande till lag av det framlagda förslaget skulle komma att medföra vådor och olägenheter, vilka mer än uppvägdde de fördelar, som därmed avsåges. I likhet med lagrådet fann utskottet uppenbart, att de föreslagna lagbestämmelserna skulle komma att medföra, antingen att vederbörande myndigheter i syfte att före domstolsrannsakingen medhinna en fullständig utredning skulle i vidsträcktare omfattning än hittills begagna sig av möjligheten att hålla misstänkta personer i förvar, innan beslut om häktning fattades, eller ock — därest myndigheterna komme att avstå från denna möjlighet, vilken torde framstå såsom ett kringgående av lagen — att målen angående häktade komme att framläggas för domstolarna i alltför outrett skick. Utskottet delade även lagrådets uttalade mening därutinnan, att en rationell lösning av förevarande spörsmål kunde vinnas endast genom ett fullständigt ordnande av förundersökningen. Utskottet fann sig på dessa och övriga anförda skäl icke kunna tillstyrka bifall till det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget.

Utskottet förklarade sig anse, att det givetvis skulle varit mera överensstämmande med riksdagens år 1914 uttalade mening att bifalla den i ovannämnda motion gjorda hemställan. Emellertid fann sig utskottet i frågans dåvarande läge icke kunna förorda en sådan åtgärd. Skälen för denna utskottets ståndpunkt voro tvenne. Dels ställde de i motionen ifrågasatta bestämmelserna stora anspråk på åklagar- och polismyndigheter; utskottet hyste tvekan, huruvida de dåvarande tjänstemännen i allmänhet ägde den utbildning och kompetens i övrigt, att de skulle vara i stånd att på ett tillfredsställande sätt fylla de uppgifter, som genom de föreslagna nya stadgandena skulle åläggas dem; särskilt med hänsyn till då pågående utredning angående omorganisation av polisväsendet i riket, vars resultat inom kort kunde antagas bliva tillgängligt, fann utskottet frågan om förundersökning i brottmål icke böra lösas, förrän närmare utredning vunnits beträffande vilka åtgärder till polis- och åklagarorganisationens förbättrande, som kunde vidtagas i direkt samband med införande av fasta regler för polisundersökningen. Det för utskottet avgörande

hindret för antagande vid då pågående riksdag av ett förslag av den omfattning, motionen avsåge, var emellertid, att processkommissionen i sitt år 1920 avgivna utlåtande förklarar berörda förslag i viktiga delar avvika från de principer, som enligt kommissionens mening borde vinna tillämpning vid reglerandet av förundersökning i brottmål.

Ehuru utskottet sålunda fann sig icke kunna tillstyrka bifall till någotdera av de föreliggande förslagen, kunde utskottet icke fråntråda den av riksdagen vid olika tillfällen uttalade meningen, att förevarande ämnen borde upptagas till legislativ behandling utan att uppskjutas i avbidan på den blivande omgestaltningen av straffprocessen i dess helhet. Utskottet fann icke anledning frångå den av riksdagen senast år 1914 — samt av Nya Lagberedningen, processkommissionen av år 1919, 1920 års lagråd och tidigare regeringar — hävdade uppfattningen, att det väl läte sig göra att, i avvaktan på en allmän reform av straffprocessen, till särskild behandling utbryta partiet rörande förundersökningen och de i samband därmed stående tvångsmedlen.

På grund av vad sålunda och i övrigt anförts, hemställde utskottet, dels att förenämnda proposition och motion icke måtte av riksdagen bifallas, dels ock att riksdagen, under återopande av riksdagens i skrivelser den 13 april 1904, den 4 mars 1910 och den 11 augusti 1914 i särskilda avseenden uttalade önskemål, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes, i ändamål att för tiden intill dess ny allmän rättegångsordning i brottmål kunde komma till stånd i görligaste mån avhjälpa bristen på tidsenliga och fullständiga bestämmelser rörande förundersökning i brottmål och de i samband därmed stående tvångsmedeln, efter processkommissionens förnyade hörande, låta utarbета och för riksdagen framlägga förslag till lagstiftning angående dessa delar av straffprocessen ävensom, därest så skulle befinnas erforderligt, angående andra därmed sammanhängande ämnen.

Till utskottets utlåtande fogades reservation av, jämte annan medlem, sex utskottets ledamöter, vilka anförde bland annat följande. En betydande omorganisation av polis- och åklagarväsendet torde bliva nödvändig för en effektiv och ur rättssäkerhetens synpunkt betryggande tillämpning av eventuell lagstiftning om på dessa myndigheter ankommande undersökning i brottmål. Redan av detta skäl kunde enligt reservanternas åsikt en dylik lagstiftning icke under dåvarande förhållanden anses tillräddig. Dessutom mötte även andra betänkligheter av mera principiell innebörd mot en lagstiftning i motionens syfte; reservanterna hänvisade härutinnan till vad processkommissionen yttrat om möjligheten av att vinna en modern gestaltning av processen genom införande av en förundersökning enligt utländskt mönster utan samtidigt ombildande av förfarandet inför domstol. Det avgörande motivet ej mindre för motionärens nu väckta förslag än även för riksdagens i skrivelsen den 11 augusti 1914 gjorda hemställan om lagstiftning på ifrågavarande rättsområde hade uppenbarligen varit hänsyn

Första lagutskottet tillstyrker utredning och förslag i motionens syfte.

Reservation till lagutskottets yttrande.

till den avsevärt långa tid, som väntats komma att förflyta, innan en ny allmän rättegångsordning i brottmål kunde komma till stånd, och angelägenheten av att, intill dess så komme att ske, hithörande förhållanden bleve genom provisorisk lagstiftning reglerade. Vikten av detta motiv kunde icke underkännas. Emellertid förefunnes, efter vad under hand meddelats reservanterna, utsikt, att förslag till lösning av denna fråga i angivna riktning skulle från processkommissionens sida kunna förväntas föreligga inom loppet av två eller tre år. Vid sådant förhållande syntes tillräcklig anledning saknas för riksdagen att nu påkalla ytterligare åtgärder för en provisorisk lagstiftning i den omfattning, som avsetts med riksdagens skrivelse den 11 augusti 1914. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om tiden för företagande av rannsaking med häktad berörde en mindre men ingalunda oviktig del av det ifrågavarande rättsområdet. Den avsåge endast att råda bot på ett av de mest i ögonen fallande och oftast påtalade missförhållandena i det tillämpade förfarandet. En reform i detta syfte vore både i hög grad önskvärd och av trängande behov påkallad. På grund av vad sålunda och i övrigt anförts hemställde de nämnda reservanterna, dels att den ifrågavarande propositionen måtte av riksdagen bifallas, dels att den förenämnda motionen måtte av riksdagen lämnas utan bifall.

Samma dag, den 13 maj 1922, då utskottsutlåtandet i förevarande fråga behandlades i riksdagens kamrar, meddelade justitieministern, med anledning av en interpellation i andra kammaren, att han hos processkommissionen förhört sig, huruvida enligt kommissionens åsikt rättegångsreformen skulle kunna successivt genomföras på det sätt, att straffprocessen först reformerades, samt, i jakande fall, inom vilken tid det ungefärligen skulle kunna beräknas, att processkommissionen vore i stånd att avlämna ett principbetänkande rörande en till en början sålunda begränsad rättegångsreform. I anledning härav hade processkommissionen i skrivelse den 8 april 1922 anført bland annat följande. Partiella reformer på processlagstiftningens område mötte vida större hinder än sådana reformer inom civil- och strafflagstiftningen. Det på grundval av Nya Lagberedningens principbetänkande gjorda försöket att styckevis reformera rättegångsväsendet genom särskilda lagar rörande olika delar av ämnet hade misslyckats. Mot den ifrågasatta uppdelningen av ämnet sålunda, att straffprocessen skulle upptagas och slutbehandlas, innan man ginge vidare i behandlingen av civilprocessen, kunde icke göras gällande de betänkligheter, som anförts mot en sådan styckning av reformarbetet, som i Nya Lagberedningens principbetänkande avsetts. Vissa svårigheter, hänförande sig till organisationen av domstolsväsendet, vore dock förenade med en sådan behandling av rättegångsreformen. Processkommissionen antog emellertid, att avgörande hinder mot den ifrågasatta uppdelningen icke skulle i detta hänseende möta. Å andra sidan skulle en uppdelning av arbetet på det nu ifrågasatta sättet medföra vissa fördelar. Övergången

Processkommissionens yttrande 1922 — löften om en snar straffprocessreform.

till en ny domstolsförfattning kunde därigenom göras mindre tvär. En särskild anledning att söka snarast möjligt få till stånd en ny lagstiftning om straffprocessen syntes ligga i riksdagens skrivelse den 11 augusti 1914 med begäran om förslag till bestämmelser om förundersökning och häktning i brottmål, och det därav sedermera föranledda lagförslaget. Av vad i denna fråga förekommit framginge, att det förefunnes en starkt utbredd övertygelse om angelägenheten av att bestämmelser i oförmälda ämnen snarast möjligt komme till stånd. Erkännas måste ock, att den gällande lagstiftningens bristfällighet härutinnan medförde kännbara olägenheter. Om nu arbetet på processreformen så omlades, att man först ordnade straffprocessen, kunde den ifrågavarande bristen avhjälpas vida snabbare än om man skulle avvakta den tid, då processreformen i dess helhet kunde bli genomförd. En nyordning av förevarande rättsområde borde icke genomföras annat än i samband med en omdaning av straffprocessen i dess helhet. I anledning av statsrådets fråga huru snart ett till straffprocessen inskränkt principbetänkande kunde avlämnas ville kommissionen uttrycka den förhoppningen att, om icke oförutsedda hinder eller svårigheter mötte, arbetet skulle kunna slutföras på två år eller något däröver. Justitieministern förklarade sig hysa stor sympati för en omläggning av reformarbetet i den av kommissionen antydda riktningen och fann det särskilt glädjande, att kommissionen beräknat sig kunna redan på två år framlägga sitt principbetänkande angående en straffprocessreform och därmed sammanhängande reformer i domstolsorganisationen. I den på interpellationssvaret följande debatten uttalades däremot från skilda håll de starkaste tvivel på möjligheten att inom icke alltför lång tid lösa den förevarande frågan efter processkommissionens ovan antydda program.

Processkommissionens sålunda framförda ståndpunkt till frågan om berörda lagstiftning blev givetvis av den största betydelse för frågans slutliga avgörande i kamrarna. Förgäves invändes av utskottsförslagets förespråkare, att det med hänsyn till de vittgående konsekvenserna för domstolsorganisationen vore hart när otänkbart att genomföra en särskild reform av straffprocessen, åtminstone inom överskådlig tid; att processkommissionen om två eller tre år icke kunde komma med ett utformat förslag till sådan reform, på sin höjd med ett principbetänkande, varför utsikterna att på denna väg nå ett resultat även av den anledning låge fullkomligt i det ovissa; att utredningen angående en rättegångsreform redan arbetat i elva år, under vilken tid arbetets resultat dittills varit utomordentligt små. Från utskottsreservanternas sida framhölls häremot, att den viktigaste förutsättningen för en partiell reform av det förberedande förfarandet, ett tillfredsställande polis- och åklagarväsende, saknades; att en sådan reform överhuvud vore olämpligt och detta särskilt då utsikter funnes till en snar reform av hela straffprocessen samt att Kungl. Maj:ts förslag kunde och borde genast genomföras utan förgripande av processkommissionens blivande förslag. Resultatet av kammarbehandlingen blev,

Riksdags-
behandlingen
1922.

Riksdags-
beslutet 1922.

att Kungl. Maj:ts förslag segrade i båda kamrarna, i den första dock med den knappa majoriteten av 49 röster mot 47, i den andra med endast 93 röster mot 77. Till utgången i första kammaren bidrog i avgörande mån ett anförande av dåvarande statsrådet Schlyter, som framhöll, att enligt tillgängliga statistiska uppgifter årligen omkring åttahundra häktade sattes på fri fot av landets underrätter vid första rättegångstillfället, varför de olyckliga människor, som av en eller annan anledning råkat fast för polisen, borde beredas möjlighet att skyndsamt bliva ställda inför en opartisk myndighet, som kunde frigiva dem, när giltiga häktningsskäl ej vore för handen.

På grund av riksdagens sålunda tillkomna beslut utfärdades lagen den 2 juni 1922 om tiden för företagande av rannsaking med häktad.

Lagen
den 2 juni
1922.

Utgången av behandlingen vid 1922 års riksdag av frågan om det förberedande förfarandet i brottmål har icke givit någon lösning åt det viktiga spörsmålet för längre tid framåt. Endast en detalj i den förberedande undersökningen, visserligen en betydelsefull sådan, har reglerats i lag. Men vad värre är, lösningen av denna detaljfråga har skett på ett sätt, som måste betecknas såsom för den vidare utvecklingen av vår straffprocess synnerligen olycklig. Den vidtagna lagstiftningsåtgärden på området, vilken står i bestämd strid mot syftet med 1914 års riksdagsbeslut, innebär i själva verket ett underkännande av den förberedande undersökningens betydelse i modern processordning. Detta återvändande till en äldre tids processform står i skarpaste motsats till den hittills förhållna allmänt-europeiska utvecklingen på straffprocessens område, en utveckling som även i viss mån försiggått hos oss under senare tid, föranledd av förhållandenas oemotståndliga krav, ehuru strängt taget utanför lagens egentliga ordning. Genom 1922 års häktningsslag har helt enkelt endast det skett, att ett för sextio år sedan upphävt lagrum i den gamla 1734 års lag, nämligen straffbalken 1 : 2, återupplivats, men nu i en form, som alldeles förbiser nödvändigheten av att anpassa förfarandet efter den praktiska verklighetens fordringar. Syftet med denna lag var otvivelaktigt välmående. Men i senare tidens Sverige har näppeligen företagits en till sin låt vara begränsade verkan mera reaktionär lagstiftningsåtgärd.

De betänkligheter, som lagrådet och lagutskottet uttalat mot förslaget till förevarande lag, har visat sig till fullo befogade. Även om häktningssmyndigheterna i allmänhet lojalt tillämpat de nya bestämmelserna, så att lagen icke i större utsträckning torde ha medfört förlängning av anhållningstiden, har i stället målets förberedande blivit lidande på tvånget att omedelbart efter vidtagen häktningssåtgärd verkställa remiss till domstol. Givetvis blir detta mest kännbart i städerna, där fristen för rannsakingens utsättande är kortast. I Stockholm kan det sålunda hända, att en person, som häktats på lördagen, redan på tisdagen ställes inför rätta. Ej förrän rannsakingen skall påbörjas, erhålla domare, åklagare och försvare del av polisrapporten, som trots forcerat arbete först nu föreligger

färdig. Eventuell förundersökning för villkorlig dom har givetvis ej medhunnits, ej heller anskaffande av nödiga legala handlingar. Med denna tillämpning har lagen visserligen nått sitt syfte: att få första rättegångstillfället omedelbart efter häktningen. Men ingalunda har man lyckats förkorta den tid, tilltalade personer sitta i häkte i avbidan på dom. Icke ens de åttahundra häktade, som enligt det ovan angivna yttrandet försettes på fri fot vid första rättegångstillfället, lära ha haft någon större förmån av lagändringen. Man torde tvärtom kunna antaga, att deras antal minskats genom lagens verkningar. Ty dessa åttahundra voro endast till en liten del »oskyldigt» häktade personer, som frikändes från ansvar i målet. De utgjorde fastmera till alla största delen av sådana, som vid första rättegångstillfället erhållit villkorlig dom på straffarbete eller dömts till lindrigare straff än straffarbete, vidare av sådana tilltalade, som icke genast kunnat slutdömas, men beträffande vilka det antagits, att endast någon av nyssnämnda lindrigare påföljder borde ifrågakomma i slutligt utslag, slutligen sådana fall, där domstolen funnit sig obehörig, straff preskriberat och dylikt. Man kan på goda grunder antaga, att förberedelsens beskärning numera tvingar domstolen att låta åtskilliga häktade av angivna kategori vänta på sin frigivning till ett senare rättegångstillfälle.

Härmed må nu förhålla sig hur som helst. Klart är, att förhållandena i fråga om förberedande undersökning och tvångsmedel jämväl efter tillkomsten av 1922 års lag äro otillfredsställande. Det bör snarast övervägas, vilka åtgärder kunna och böra vidtagas för att åvägbringa ett bättre sakernas tillstånd på detta viktiga rättsområde.

Att kravet på omedelbar reform av det förberedande förfarandet och tvångsmedlen avisades av 1922 års riksdag torde ha berott på tre olika omständigheter. För det första framhölls av processkommissionen svårigheten att särskilt lagstifta angående denna del av straffprocessen utan att rättegången i brottmål i dess helhet reglerades. Vidare utlovade kommissionen att om två år eller något därutöver framlägga ett förslag till allmän straffprocessreform. Slutligen påpekades från olika håll, att det existerande polis- och åklagarväsendet icke vore någon användbar apparat för praktiserande av en modern förundersökning.

Av dessa skäl är det första överhuvud icke hållbart, det andra kan, som nedan skall visas, icke numera tilläggas någon betydelse. Det lär icke heller gå att förebringa några sakliga grunder för påståendet, att vår i ringa mån formbestämda domstolsförhandling och vårt rättsmedelsförfarande icke skulle kunna fungera väl i samarbete med ett förberedande förfarande, anpassat till nutida förhållanden och byggt på en nöjaktig polis- och åklagarorganisation. Givetvis komme förhandlingen inför rätta att genomgå en inre omdaning i riktning mot domsförhandlingens struktur i utländsk straffprocess. Rättens egen rannsaking skulle underlättas genom den föregående utredningen, utan att domstolens självständiga och objektiva prövning av materialet därigenom behöfde förringas.

*Fördelar
av polisundersökningens
reglering.*

Domstolsförfarandet skulle vinna i koncentration. Hela processen komme att utvecklas i modernt ackusatorisk riktning, så långt detta utan ombildning av proceduren i överrätterna vore möjligt. Vilken utomordentlig förbättring jämväl i den tilltalades ställning därav skulle bliva följden, ligger i öppen dag. Från undersökningsobjekt förvandlades han till part, vars processuella rättigheter från förfarandets början i såväl förberedelse som domstolsförhandling kunde effektivt tillvaratagas av försvararen. Nu ligger den tilltalades öde alltför mycket i polisens och domarens hand. Genom en reform av antydd art skulle hans egen och försvararens behöriga inflytande bättre komma till sin rätt. Det är icke att befara, det en sådan utveckling skulle medföra några störningar i processens mekanism eller eljest några nackdelar, förtjänta av beaktande i jämförelse med de betydelsefulla processuella vinster, som därigenom komme att tillföras vårt brottmålsförfarande. Tvärtom är det av särskilt värde, att processformen utvecklas långsamt och organiskt, så att framtida kodifikation av straffprocessrätten icke behöver medföra en alltför stor omvälvning.

*Processkommissionens
invändningar.*

I betraktande av de tungt vägande skälen för omedelbar reform av det förberedande förfarandet och tvångsmedlen kan man icke värja sig för den tanken, att processkommissionen vid sitt energiska motstånd mot detta sedan fyrtio år aktuella reformkrav mindre letts av hänsyn till *nutidens* oundgängliga krav än av omsorgen om att dess egna, hittills för den stora allmänheten fördolda cirklar för en oviss framtid icke måtte rubbas. Det må vara tillåtet att säga att resultatet av kommissionens snart fjortonåriga verksamhet näppeligen beättigar den att fortfarande göra anspråk på något sådant monopol på svensk rättegångsreform. Tvärtom borde kommissionen snarare känna sig därav föranlåten att välvilligt medverka till allt som kan göras för att förbättra det svenska rättegångsväsendet, medan den stora reformen ännu befinner sig i ett fullständigt oskönjbart fjärran.

Särskild tyngd erhöll motståndet mot en fristående reform av det förberedande förfarandet i brottmål genom att processkommissionen, som ovan omtalats, i sin skrivelse den 8 april 1922 ställde i utsikt, att ett särskilt betänkande rörande domstolsorganisatiionen och straffprocessen skulle av kommissionen avlämnas om två år eller något därutöver räknat från nämnda dag. Processkommissionens jurister borde dock, liksom intresserade bedömare av vårt processuella reformproblems läge utom kommissionens krets, redan då hava insett, att en separat reform av straffprocessen skulle stöta på oöverkomliga svårigheter.

Det har också sedan visat sig, att denna processkommissionens tanke ganska snart måste uppgivas. I anledning av riksdagens skrivelse den 25 maj 1923 nr 212 angående anslag under budgetåret 1923—1924 för fortsatt uppehållande av processkommissionens verksamhet avgav kommissionen ett utlåtande, återgivet i bilagor till 1924 års statsverksproposition, andra huvudtiteln s. 6 f. Utlåtandet ifråga är synnerligen försiktigt av-

fattat och kan ingalunda sägas ge klart besked i den här förevarande frågan; det är emellertid ganska tydligt, hurusom processkommissionen retirerade från den 1922 intagna ståndpunkten. Justitieministern kunde uppenbarligen icke åtnöjas utan rent besked från kommissionen i denna punkt, och kommissionen fann då för gott uttala (se nämnda bilaga s. 8), att vid arbetets fortgång hade allt klarare framstått, att det, såsom riksdagen föregående år framhållit, vore nödvändigt, att, när betänkande i fråga om domstolsväsendet framlades, tillika redogörelse lämnades för de principer, som förordades rörande förfarandet, och detta beträffande både tvistemål och brottmål; denna redogörelse borde, även vad anginge tvistemålen, ej bliva alltför knapphändig; en uppdelning av grunderna för civilprocessen i två delar, som skulle framläggas på olika tider, hade visat sig skola medföra större olägenhet än först antagits; det hade därför funnits vara att föredraga att göra en sammanhängande framställning av vad som avsäges jämväl rörande civilprocessen. I sitt eget yttrande till 1924 års riksdag i frågan om anslag till processkommissionens verksamhet (nämnda bilaga s. 9) anför justitieministern följande: »På grund av vad sålunda förekommit (nämligen processkommissionens nyssnämnda yttrande) synes det mig försiktigast, att någon ändring i processkommissionens arbetsplan icke företages, utan att kommissionen får, såsom ursprungligen avsetts, i ett sammanhang avgiva principbetänkande angående rättegångsreformen, innefattande såväl domstolsväsendet och straffprocessen som civilprocessen. Det härav förorsakade dröjsmålet med betänkandets avgivande torde ej behöva bliva så särdeles stort. Och uppenbart är, att utarbetandet av det principbetänkande angående alla delar av civilprocessen, som i varje fall bör avgivas, skall komma att taga mindre tid, om det får ske i ett sammanhang, än om arbetet skall splittras i särskilda delar. Synnerlig vikt bör ock fästas därvid, att den för en blivande granskning av de föreslagna nya grunderna nödiga översikten av reformfrågan svårligen kan vinnas annorledes än genom att principbetänkandet får omfatta processreformen i dess helhet. Den av processkommissionen nu förordade ordningen för arbetets bedrivande torde därför vara den, som är bäst ägnad att föra den stora och viktiga frågan framåt. Det bör dock tillses, att betänkandet ej göres mera omfattande än som av förutomförmälda hänsyn påkallas. I följd härav bör med den ifrågasatta undersökningen angående ett särskilt genomförande av en straffprocessreform anstå, till dess principbetänkandet i dess helhet föreligger». Detta statsrådets yttrande blev sedermera av statsutskottet och riksdagen lämnat utan erinran.

Härmed var den fristående straffprocessreformen ur världen. Processkommissionen hade frikallats från sitt löfte att under år 1924 framlägga särskilt förslag till domstolsorganisation och rättegång i brottmål. Om kommissionens nuvarande planer lämnar justitieministerns ovan anförda uttalande upplysning. Ett fullständigt förslag till rättegångsreform skall

av kommissionen avgivas. Angående detta blivande förslags beskaffenhet meddelar statsrådet i meranämnda bilaga, att han förvissat sig om att de redan utarbetade delarna icke innefattade någon lagtext; de innehölle en i särskilda kapitel uppdelad ransonerande framställning av ämnet, varjämte till närmare precisering av denna framställning varje kapitel avslutades med en kort sammanfattning av de resultat, som innefattades i framställningen; nämnda sammanfattning hade emellertid varken den form eller den fullständighet, som krävdes av en lagtext. Om den tid, inom vilken nämnda principbetänkande kan förväntas avgivet, har ej något bestämt meddelats ens i 1925 års statsverksproposition. I gynnsamt fall torde detsamma kunna komma att framläggas under loppet av år 1926. Huruvida och inom vilken tid därefter ett lagförslag på grundval av omfördälda principbetänkande kan komma till stånd, ligger ännu i det fullkomligt ovissa. Det är i varje fall en fråga om decennier snarare än om år.

Under sådana förhållanden är det ju givet, att det trängande behovet av lagstiftning på den förberedande undersökningens och tvångsmedlens område måste tillgodoses utan ytterligare väntan på resultat av processkommissionens arbete. En sådan separat lagstiftning, som blivit allt mera outhärlig för varje år som gått, bör givetvis genomföras under hänsynstagande till kommissionens ståndpunkt, vilken i dessa frågor numera bör vara tämligen klart fattad. Detta låter sig förvisso göra utan svårighet. Det kommer härvidlag uteslutande an på kommissionens goda vilja att bidra till lösningen av en lagstiftningsfråga, som sannerligen länge nog varit brännande.

Förundersökning samt åklagar- och polisreform.

Av de tre skäl, som bestämde 1922 års riksdags ställning till denna fråga, ha de två befunnits numera sakna varje spår av bärkraft. Återstår så det tredje, spörsmålet om det förberedande förfarandets organisatoriska underlag. Här ha vi, i motsats till vad i övrigt invänts, att göra med en realitet av största betydelse. Det länge aktuella behovet av en omändring av åklagar- och polisväsendet, som ger oss ett tillräckligt antal lagfarna och självständiga åklagare samt en effektiv kriminalpolis, framstår som än mera kännbart, därest en reform av det förberedande förfarandet och tvångsmedlen skall genomföras. Här möter ett gammalt reformkrav, vars helt tillfredsställande lösning torde påkalla mera genomgripande åtgärder än som till en ringa början förutsattes i den ovannämnda motionen vid 1922 års riksdag.

Sistberörda fråga har ock på senare tid i så hög grad aktualiserats, att den icke längre synes kunna skjutas på framtiden. I slutet av år 1922, har avgivits ett på offentligt uppdrag av landshövdingen S. Linnér utarbetat förslag till omorganisation av polisväsendet i riket, som numera ligger under omprövning på vissa punkter av särskilda sakkunniga. I Hans Maj:ts Konungens tal vid riksdagens öppnande har med anslutning härtill bebådats framläggande av proposition med förslag till vissa reformer i av-

seende å polismakten. Emellertid lär någonsomhelst omdaning av åklagarväsendet och kriminalpolisens icke ifrågasättas. För här omhandlade behov är givetvis den tilltänkta begränsade polisreformen icke tillräcklig. Den bör utvidgas till att omfatta hela polisväsendet, i varje fall åklagare och kriminalpolis. Ur straffprocessuell synpunkt torde emellertid det Linnérska förslaget tarva vissa justeringar. Det är framför allt angeläget att inrikta reformarbetet så, att inom en icke alltför avlägsen framtid organiseras en från polisbefälet fristående kår av lagfarna åklagare.

Det är på tiden att i dessa viktiga spörsmål gå från ord till handling. Tillräckligt mycket material finnes nu samlat för att åtgärder till deras lösning skola kunna vidtagas utan alltför lång tidsutdräckt. 1920 års i motionen nr 80 vid 1922 års riksdag upptagna förslag till lag om förberedande undersökning och tvångsmedel kan jämte en mängd andra arbeten tjäna som grundval för lagstiftning i ämnet. Processkommissionen har säkerligen på denna punkt gjort förarbeten av värde. Till ledning speciellt för åklagar- och polisväsendets omorganisation finnes att tillgå det ovannämnda betänkandet av år 1922. Förevarande utredningsarbeten torde lämpligen kunna bedrivas inom justitie- och socialdepartementen i samförstånd med processkommissionen. Igångsättas dessa arbeten utan dröjsmål, bör resultatet kunna föreläggas måhända redan nästa års riksdag. Om två år kunna vi då ha löst vårt mest brännande processuella reformproblem, lyft upp vår straffprocess på ett högre plan, tillförsäkrat för brott misstänkta och tilltalade personer den behandling de i ett modernt rättssamhälle kunna ha rätt att kräva och samtidigt ökat den allmänna rättssäkerheten genom förstärkande av samhällets möjligheter att komma till rätta med brottsligheten.

På grund av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t snarast möjligt låta utarbeta och för riksdagen framlägga *dels* förslag till lagstiftning om förberedande undersökning och tvångsmedel i brottmål jämte andra därmed sammanhängande ämnen, *dels* också i samband därmed förslag till nödiga förbättringar i åklagareväsendets och kriminalpolisens organisation över hela riket.

Stockholm den 15 januari 1925.

Eliel Löfgren.