

Nr 18.

Ankom till riksdagens kansli den 28 februari 1933 kl. 2 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående avstyrkande av partiell reform av åklagareväsendet och begäran om en ny bevisningslag.

I en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 213, vilken behandlats av första lagutskottet, har herr *Lindhagen* hemställt, »att riksdagen ville 1) avstyrka regeringen att, utan avvaktan å det slutliga förslaget till processlagstiftning, förbereda en partiell reform av åklagareväsendet med de därav följande, särskilt i dessa tider, betungande omkostnaderna, 2) hos regeringen däremot begära att, i den nu under mer än ett halvt sekel äventyrade rättssäkerhetens intresse, omsider såsom partiell reform framläggas en ny bevisningslag».

Beträffande de skäl, som föranlett motionärens hemställan, har i motionen hänvisats till ett anförande av motionären vid den s. k. remissdebatten den 19 januari 1933 samt till tidigare av motionären väckta motioner angående ny bevisningslag.

Vidkommande frågan om *åklagarväsendets reformering* vill utskottet först erinra om huvuddragen av den nuvarande organisationen.

Åklagare är på landet landsfiskal eller i vissa köpingar och municipal-samhällen särskilt förordnade åklagare ävensom för varje län en landsfogde. Denna organisation tillkom år 1917. Beträffande städerna gäller, att åklagarfunktionerna utövas av stadsfiskaler samt i Stockholm därjämte av polis-assessorer. I städer utan magistrat intager vidare landsfogden ställning av överordnad åklagare.

Även länsstyrelserna hava till uppgift att vaka över beivrandet av begångna brott. Högre åklagare äro justitiekanslern, justitieombudsmannen och militieombudsmannen. Härjämte finnas åtskilliga speciella åklagare. Ställningen såsom högsta åklagare tillkommer Kungl. Maj:t.

Inom riksdagen har under tiden från och med 1917 års omorganisation väckts flera förslag till reformer, som berört åklagarväsendet. Redan samma år väcktes sålunda motion om indragning av åklagares andel i böter m. m., vilken föranledde skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 286). Syftet med skrivelsen har numera delvis tillgodosetts genom Kungl. Maj:ts av riksdagen godkända proposition nr 5 innevarande år. Vid riksdagen år 1925 påyrkades i en motion bland annat nödiga förbättringar i åklagarväsendets organisation. Motionen avslogs av riksdagen i denna del under hänvisning till den pågående utredningen om processreformen. Slutligen väcktes år

1927 motion om förbud för åklagare m. fl. att bedriva advokatverksamhet, som likaledes under hänvisning till pågående utredningar avsågs.

Beträffande de utredningar, som efter år 1917 verkstälts på området, må först erinras om den av nuvarande landshövdingen S. Linnér år 1922 avlämnade utredningen angående omorganisation av polisväsendet, däri även framlades viktiga förslag beträffande åklagarorganisationen.

I processkommissionens år 1926 avgivna betänkande angåvos jämväl vissa riktlinjer för en omorganisation av åklagarväsendet. Processkommissionens förslag blev sedermera överarbetat i de s. k. ekonomisakkunnigas år 1928 avgivna betänkande.

Lagrådet framhöll i avgivet utlåtande över processkommissionens betänkande, att åklagarväsendet fungerade otillfredsställande, samt att det syntes vara ett oeftergivligt krav, att brottmålsreformen i god tid förbereddes genom enhetlig organisation av åklagarväsendet och tillskapandet av en tillräckligt fulltalig kår av rättsbildade överordnade åklagare.

År 1930 framlades av sakkunniga för utredning av frågan om förbättrad utbildning för landsfogdar och landsfiskaler m. m., nuvarande chefen för justitiedepartementet, statsrådet Schlyter, och landsfiskalen E. W. Ohlin, ett förberedande förslag, som i huvudsak innebar, att landsfiskalstjänsterna skulle uppdelas på skilda befattningshavare, nämligen fiskaler för polis- och åklagarärenden samt fogdar för utsöknings- och indrivningsväsendet.

I propositionen till 1931 års riksdag, nr 80, angående huvudgrunderna för en rättegångsreform uppdrogos jämväl vissa riktlinjer för åklagarväsendets reformering. Föredragande departementschefen, dåvarande statsrådet Gärde, påpekade därvid, att i förevarande avseende en ej obetydlig utgiftstegring vore ofrånkomlig. Därjämte uttalade han även, att denna omorganisation stode i förgrunden bland de förslag, som borde upptagas till slutlig behandling före den nya rättegångsreformens genomförande.

Särskilda utskottet framhöll i avgivet utlåtande nr 1, att de nuvarande åklagarmyndigheterna ej alltid vore vuxna dem åvilande uppgifter samt att behovet av en förbättrad åklagarorganisation bleve än starkare efter genomförandet av ett på moderna principer grundat brottmålsförfarande. Med hänsyn härtill syntes det angeläget, att en reform av åklagarväsendet snarast möjligt komme till stånd. Rörande riktlinjerna för detta reformarbete kunde utskottet emellertid icke uttala sig.

I avgiven reservation till utskottsutlåtandet gjorde herr Lindhagen gällande, att mången finge den förnimmelsen, att ur reformen i denna del lätt kunde spira upp en överorganisation.

Riksdagen godkände utskottets uttalanden på ifrågavarande punkt.

Härjämte ha verkställts vissa utredningar beträffande landsfogdars och landsfiskalers löneförhållanden.

De s. k. 1924 års landsstatslönesakkunniga överlämnade sistnämnda år utlåtande och förslag beträffande lönereglering för landsfogdar och landsfiskaler m. m. År 1926 avgåvo de sakkunniga nytt yttrande i frågan.

År 1927 förelade Kungl. Maj:t riksdagen förslag om lönereglering för landsfogdar, som emellertid av riksdagen förkastades.

Därefter har 1928 års lönekommitté år 1931 avgivit betänkande med förslag till lönereglering för landsfogdar, lappfogdar och landsfiskaler m. m. Förslaget, som även avsåg en lösning av landfiskalernas biträdesfråga, hade i enlighet med givna direktiv utarbetats på grundval av gällande organisationsformer inom fögderiförvaltningen, således med bortseende från det år 1930 avgivna omorganisationsförslaget. Kostnadsökningen för förslagets genomförande beräknades i betänkandet till 1,060,000 kronor.

Uti sistnämnda betänkande påpekades även, att såsom en följd av den väntade omorganisationen landsfiskalsbefattningarna alltsedan år 1924 och landsfogdetjänsterna sedan år 1929 allenast tillsatts på förordnande, samt att med anledning därav år 1931 138 landsfiskalsbefattningar av 490 och 5 landsfogdetjänster av 24 uppehölls på förordnande. Sedermera har Kungl. Maj:t i viss utsträckning tillåtit landsfiskalstjänsternas besättande med ordinarie innehavare. Vid innevarande års ingång uppehölls omkring 90 av landsfiskalstjänsterna samt 11 av landsfogdetjänsterna på förordnande.

Frågan om åklagarväsendets reformering har nu av chefen för justitiedepartementet upptagits till behandling i statsrådet den 30 september 1932. Enligt offentliggjort protokoll över justitiedepartementets ärenden för sistnämnda dag har departementschefen därvid anført, att frågan om åklagarväsendets reformering vore värd särskilt beaktande. En reform på detta område borde, enligt vad departementschefen vidare anført, i första hand avse att höja de nuvarande åklagarnas kompetens och att befria dem från göromål, som vore främmande för åklagaruppgifterna, så att vid processreformens genomförande de då befintliga åklagarna kunde ingå som ett led i den blivande organisationen. Då yttranden dämera inkommit över det år 1930 framlagda förberedande förslaget till omorganisation av landsfiskalsbefattningarna m. m., syntes tiden vara inne att göra detta till föremål för ytterligare utredning. Den reform av bland annat kriminalpolisväsendet, som antagits av riksdagen år 1932, vore enligt departementschefen jämväl ägnad att främja den fortsatta utredningen angående åklagarväsendet på landsbygden.

Sedan departementschefen berört ytterligare vissa reformer, som borde vidtagas, har Kungl. Maj:t förenämnda dag bemyndigat honom att tillkalla särskilda sakkunniga att inom departementet deltaga i utredningar angående partiella reformer på rättegångsväsendets område. Med stöd av sistnämnda bemyndigande har departementschefen för nu ifrågavande ändamål tillkallat hovrättsassessorn J. Laurin.

Vad härefter angår en reformering av vår bevisningsrätt har denna fråga upprepade gånger varit föremål för riksdagens prövning. Såsom brister i den nu gällande rätten hava därvid huvudsakligen framhållits de alltjämt kvarstående resterna av legal bevisprövning, frånvaron av regler om hörande av sakkunniga, avsaknaden av bestämmelser om skyldighet för part eller annan person att förete handlingar, som äro av betydelse för pågående rätte-

gång, samt bristen på ett stadgande, som medger domstol att i fall, då skadestånd ej kan till beloppet styrkas, utdöma ett skäligt belopp.

Förslag till lagar i ämnet hava genom propositioner förelagts riksdagen åren 1893, 1897 och 1902. Genom motioner blevo lagförslag underställda riksdagens prövning 1894, 1899, 1903, 1905, 1907, 1908 och 1915.

Intet av förslagen blev av riksdagen antaget men år 1915 föranledde en av herr Lindhagen m. fl. väckt motion i ämnet skrivelse till Kungl. Maj:t (nr 199). Riksdagen anförde däri, bland annat: Det vore givetvis av stor betydelse för rättsskipningen, att en lagstiftning i förevarande ämne snart komme till stånd. Densamma syntes för övrigt vara väl ägnad att genomföras utan avvaktan på den stora rättegångsreformen, som förbereddes men vars förverkligande icke syntes vara att emotse förrän en ansenlig tidrymd förflutit. Tilläventyrs kunde det dock befinnas lämpligt att begränsa lagstiftningen till några särskilt viktiga spörsmål. I sådant hänseende ville riksdagen särskilt framhålla de bestämmelser, som i tidigare utarbetade förslag innehölles rörande parts skyldighet att tillhandahålla handling, om bevisning genom sakkunnige samt om bestämmande av skadeståndsbelopp vid saknad av fullständig utredning rörande skadans omfång. Behovet av lagbestämmelsernas fullständigande och modernisering i samtliga dessa punkter hade för varje år med allt större styrka gjort sig gällande. Riksdagen hemställde förty, att det täcktes Kungl. Maj:t att — i ändamål att för tiden intill dess ny allmän rättegångsordning kunde komma till stånd i görligaste mån avhjälpa bristen på tidsenliga stadganden rörande bevisning inför rätta — taga under övervägande, huruvida och i vad omfattning arbetet på en reform av bevisningslagstiftningen lämpligen borde återupptagas, samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill övervägandet kunde föranleda.

Den 30 december 1922 beslöt Kungl. Maj:t, att riksdagens skrivelse icke skulle till vidare åtgärd föranleda.

År 1926 avlämnade processkommissionen sitt ovannämnda betänkande, innehållande bland annat åtskilliga kapitel om bevisningen.

År 1928 väckte herr Lindhagen, med instämmande av åtskilliga riksdagens ledamöter, ånyo motion i ämnet med hemställan, att riksdagen ville anhålla, att Kungl. Maj:t, utan avvaktan å en blivande allmän rättegångsreform, måtte snarast möjligt för riksdagen framlägga förslag till en ny bevisningslag.

Första lagutskottet erkände i avgivet utlåtande, nr 45, behovet av en fullständigare reglering av bevismedlen men framhöll, att det rådde olika meningar om huruvida en tillfredsställande nydaning av bevisningslagstiftningen låte sig genomföras utan samband med en allmän processreform. Utskottet ansåg för sin del icke nödigt att taga ställning till detta svårösta och invecklade problem. Det syntes nämligen utskottet på grund av vissa förhållanden kunna antagas, att Kungl. Maj:t nästföljande år lämnade riksdagen tillfälle att fatta beslut om sättet för reformarbetets fullföljande. Om därvid de partiella reformernas väg funnes böra beträdas, syntes det kunna

tagas för givet, att en av de första frågor, som gjordes till föremål för undersökning, bleve bevisningen. Utskottet avstyrkte förty motionen.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Frågan om en ny bevisningslag blev därefter år 1929 föremål för interpellation av herr Lindhagen (I kam. prot. 12: 42 och 23: 4).

I lagrådets utlåtande över processkommissionens betänkande uttalades beträffande övergången till den nya processordningen, att det i fråga om rättegångsförfarandet torde befinnas, att det i stort sett icke kunde vara lämpligt att genomföra reformen genom successiva lagstiftningsåtgärder, samt att det hela hängde alltför intimt samman för att ett sådant tillvägagångssätt skulle kunna undgå att bringa med sig oreda och förvirring, då man löpte allvarlig risk, att det nya rättegångsskicket från början glede ur rätta spåret.

Uti propositionen till 1931 års riksdag nr 80 anförde statsrådet Gärde beträffande övergången till den nya ordningen bland annat: Processreformen borde huvudsakligen taga sikte på förfarandet. Därest reformen på detta sätt begränsades, vore det tydligt, att ett successivt genomförande av densamma icke vore möjligt. Förfarandets olika delar hörde så nära samman, att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att låta någon särskild del träda i kraft för sig. Främst ville departementschefen erinra om det så gott som oskiljaktiga samband, som bestode mellan bevisningen och en på muntlighet, koncentration och omedelbarhet grundad förhandlingsordning. Skulle någon del av förfarandet sättas i tillämpning före övriga delar, föreläge risk, att den nya ordningen komme att utveckla sig i ej önskvärd riktning.

I en med anledning av propositionen väckt motion yrkades emellertid av herr Lindhagen, att i avvaktan på processreformens definitiva genomförande borde framläggas en provisorisk bevisningslag eller åtminstone bestämmelser om bevisning genom sakkunniga och skyldighet att utlämna handlingar.

Särskilda utskottet yttrade, att med den begränsning av reformen, som förordats, ett successivt genomförande därav icke vore möjligt. Förfarandets olika delar sammanhänge jämväl enligt utskottets mening så nära, att det skulle vara förenat med betydande svårigheter att låta någon särskild del träda i kraft för sig. Utskottet ansåg sig sålunda icke kunna tillstyrka herr Lindhagens förslag.

I sin reservation till utskottsutlåtandet anförde herr Lindhagen, att bevisningslagen vore särskilt lämpad för en utbrytning ur processreformen och därjämte vore av lika betydelse för den nuvarande processordningen som för den tillämnade.

Riksdagen godkände emellertid utskottets utlåtande jämväl på nu ifrågasvarande punkt.

Det fortsatta arbetet å rättegångsreformen har numera enligt Kungl. Maj:ts beslut den 30 september 1932 uppdragits åt den s. k. processlagbered-

ningen. I samband därmed betonade chefen för justitiedepartementet, att det vore av vikt, att de personer, som vore sysselsatta med den allmänna processreformens utarbetande, icke stördes i sitt arbete och fördröjdes genom att deltaga i utredningar angående partiella reformer på rättegångsväsendets område.

I bilaga till statsverkspropositionen innevarande år meddelar processlagberedningen, att densamma under år 1932 varit sysselsatt med utarbetandet av preliminära förslag till lagbestämmelser angående förfarandet vid under rätt i tvistemål och i brottmål samt bevisningen, ävensom att förslag föreläge till bestämmelser om part, stämning, förberedelse, huvudförhandling, parts utevaro, bevisning i allmänhet, vittne, sakkunnig, syn, skriftliga bevis, förhör med part under straffansvar, bevisning till framtida säkerhet, rätt till åtal samt den misstänkte eller tilltalade och hans försvar.

Utskottet.

Vad först angår åklagareväsendet finner utskottet uteslutet, att riksdagen skulle, såsom motionären hemställt, avstyrka regeringen att utan avvaktan å det slutliga förslaget till processlagstiftning förbereda en partiell reform av åklagareväsendet.

Beträffande kravet på en ny bevisningslag komma, enligt vad nu kan anses visst, fullständiga förslag till en allmän rättegångsreform att inom kort föreläggas riksdagen. Det torde vid sådant förhållande saknas anledning att ånyo taga under övervägande, huruvida en särskild lag om bevisning lämpligen skulle kunna genomföras före rättegångsreformen i övrigt.

På grund av det anförda får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 28 februari 1933.

På första lagutskottets vägnar:

A. ÅKERMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Åkerman, Anderson i Hägelåkra, Klefbeck, Larson i Lerdala, Norling*, Bissmark, Ehrnberg* och Julin*;

från andra kammaren: herrar Linnér*, Lindqvist, Hedlund i Östersund, K. A. Westman, Olsson i Rimforsa, Olsson i Mellerud, Johanson i Huskvarna* och Johnsson i Kalmar*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.