

Nr 96.

Av herr **Herlitz**, om utarbetande av en redogörelse för nådeinstitutets tillämpning under senare tid.

Regeringsformen anvisar som bekant en utväg att mildra verkningarna av en strikt tillämpning av strafflagens regler om brott och straff: Konungen äger »i brottmål göra nåd» (§ 26). Denna anordning — som har en motsvarighet i de flesta andra rättssystem — finner helt naturligt sin motivering i det förhållandet att en strafflag, hur den än utformas, understundom måste leda till resultat, som, när omständigheterna i ett visst fall tagas i betraktande, framstå såsom icke önskvärda. Särskilt starkt var behovet av ett nådeinstitut på en tid, då strafflagen endast i ringa mån lämnade utrymme för ett hänsynstagande till dylika särskilda omständigheter.

Sedermera har vår straffrätt genomgått en betydande utveckling. Den har givit allt större plats för en individuell bedömning; redan då 1864 års strafflag i väsentligt större utsträckning än förr lämnade utrymme för en efter olika falls egenart avpassad straffmätning togs ett viktigt steg i denna riktning. Särskilt har straffrätten utvecklat reaktionsformer inriktade på att bättre än straffen i deras äldre former befordra den brottsliges utveckling till en god medborgare. Denna utveckling har framför allt lett till att det i lag utsatta straffet på många olika sätt kan lindras eller bortfalla, eventuellt så att särskilda former för den brottsliges behandling träda i dess ställe. Jag erinrar sålunda om reglerna om »sjäsligt abnorma», om åtals- eftergift, om villkorlig dom och om villkorlig frigivning, om skydds- uppfostran m. m. Det system, som sålunda vuxit fram, vilar på varjehanda överväganden, mer eller mindre djupgående, om brottsligheten, dess förutsättningar och medlen att komma till rätta med den. Det finnes nu vidsträckta möjligheter för domstolarna och även för åklagar- och straffverkställighetsmyndigheter att efter de av lagstiftningen uppdragna riktlinjerna avpassa den straffrättsliga reaktionen mot ett brott efter vad som i varje särskilt fall befinnes vara rimligt och tjänligt.

Det nutida straffrättsliga reaktionssystemet tillgodoser sålunda i icke oväsentlig mån sådana funktioner som nådeinstitutet tidigare tjänade. Man skulle under sådana förhållanden möjligen vänta, att den extraordinära form för ingripande, som beviljandet av nåd utgör, efter hand fått minskad betydelse och i viss utsträckning ersatts av de lagreglerade former genom vilka strafflagens alltför hårda verkningar kunna mildras. Men som bekant förhåller det sig tvärtom. Antalet av de fall i vilka nåd beviljats har under de sista årtiondena väsentligt ökat (jfr t. ex. interpellationsdebatten i andra kammaren 7 juli 1947).

Denna utveckling har blivit bedömd på olika sätt. Å ena sidan har den uppfattats som ett naturligt uttryck — vid sidan av lagstiftningen — för den humanare syn på de straffrättsliga problemen som kännetecknar och bör känneteckna nutiden. Å andra sidan har den kritiserats såsom innebärande otillbörlig släpphänthet; stundom har det sagts, att nådeinstitutets vidgade användning innebär etablerande av en extra, oorganiserad instans i vår straffrättskipning. För min del är jag benägen att ansluta mig till dem som se kritiskt på utvecklingen.

Men med den bristfälliga kunskap jag äger om nådeinstitutets tillämpning vill jag icke här framföra någon kritik. Vad som anförts är uteslutande avsett som bakgrund för ett omdöme av annan art. Jag önskar framhålla angelägenheten av att närmare upplysning vinnes om beskaffenheten av den praxis, som tillämpas, och särskilt om de grunder efter vilka nådefrågor bedömas.

Medan det straffrättsliga reaktionssystemets verkningssätt i övrigt blivit föremål för stor uppmärksamhet och med intresse analyserats av vetenskapens och praktikens män, så att hela detta problemkomplex åtminstone i grova drag kartlagts, framstår nådeinstitutet som en allt större vit fläck på kartan. Endast de som omedelbart deltaga i nådemålen handläggning kunna i större eller mindre mån överblicka det. Utomstående — allmänheten, advokaterna, domarna, vetenskapsmännen, riksdagens ledamöter — ha fått nöja sig med allmänna uttalanden från initierades sida, och med de glimtar från det okända området som behandlingen av enstaka nådemål kunnat giva. Såvitt jag känner har intet blivit gjort, vare sig från enskilt håll eller från det allmännas sida för att sprida klarare belysning.

Det är också utomordentligt svårt för icke initierade att få ett verkligt grepp om ämnet. Man kunde kanske ha förväntat, att konstitutionsutskottets granskning av statsrådsprotokollen skulle erbjuda en möjlighet. Men uppgiften är alldeles för omfattande och för vansklig för att kunna lösas eller ens bringas närmare sin lösning på denna väg. Den enda möjligheten att komma till större klarhet är att genom Kungl. Maj:ts försorg åstadkomma en redogörelse för nådeinstitutets tillämpning — en motsvarighet, om man så vill, till de mångahanda analyser av olika rättsliga reaktioners verkningssätt som stå oss till buds i offentliga utredningar m. m.

Det är på olika sätt en sådan redogörelse kunde vara till gagn.

För det första för kommande justitieministrar. Med den betydelse, nådeinstitutet har fått, är det en allvarlig olägenhet, att en nytillträdande justitieminister måste gå till sitt värv utan bättre överblick över de riktlinjer som hans företrädare följt än den som kan ges honom av föredragande revisionssekreterare och tjänstemän i justitiedepartementet. Visserligen ligger det i nådeinstitutets natur, att dess tillämpning måste gestalta sig olika under olika regeringar. Men växlingarna få icke vara för stora. Det är ur rättsstatliga synpunkter icke tillfredsställande, att nåd gives och vägras uteslutande efter de riktlinjer som varje justitieminister kan vilja uppdraga —

riktlinjer, som kunna bliva i högsta grad divergerande i mån av olika personlig läggning, olika syn på straffrättsliga frågor och på samhällsproblemen i övrigt.

Framför allt blir överblicken av betydelse för utomstående, som ha intresse av att följa utvecklingen. Jag tänker i detta sammanhang särskilt dels på riksdagens ledamöter och andra som deltaga i lagstiftningen, dels på domarkåren, dels på de kretsar av jurister, läkare, socialarbetare m. fl., som äro engagerade i den ständigt fortgående diskussionen om de straffrättsliga reaktionsformerna och deras verkningar. För alla dessa är till en början själva kunskapen om vad nådeinstitutet nu innebär av stor betydelse. Vid varje steg som i lagstiftning och praxis tages på den straffrättsliga reaktionens område är det av betydelse att så väl som möjligt känna det bestående systemet i alla dess delar — ty det ena institutets verkningar hänga här merendels oupplösligen tillsammans med de andras. Men framför allt bleve en sådan redogörelse som jag åsyftar av betydelse på det sätt, att den utan varje tvivel komme att skapa sakligt underlag för och stimulera ett tankeutbyte rörande nådeinstitutet, ett sådant tankeutbyte som på andra besläktade områden varit av så stor betydelse. Det är icke gott att veta, i vilken riktning en dylik diskussion kan komma att gå. Kanske växer det fram en opinion inom intresserade och sakkunniga kretsar, som i ett eller annat hänseende kräver en liberalare praxis. Kanske blir resultatet det motsatta: att en växande opinion samlar sig kring önskemålet att nådeinstitutet skall komma till försiktigare användning. Jag är snarast benägen att antaga detta. Men hur som helst: det är en stor fördel att det utformas bestämda, på saklig information vilande uppfattningar om hur nådeinstitutet bör och icke bör användas. Man måste räkna med att sådana uppfattningar i det långa loppet komma att utöva en hälsosam inverkan på praxis.

Jag anser däremot för min del icke önskvärt att sikta på en lagstiftning som på ett eller annat sätt regelbinder nådeinstitutets användning. Sin grundlagsenliga frihet vid nådefrågornas behandling bör regeringen behålla. Men på ett annat sätt kan den vidgade kännedomen om nådeinstitutets funktionsrätt komma att påverka lagstiftningen. I den mån en utredning ådagalägger, att nådeinstitutet tillgodoser vissa med en viss regelbundenhet återkommande, i och för sig behjärtansvärda, i typiska former framträdande behov, ligger det nära till hands att överväga, huruvida det icke i den ena eller andra formen kan genom lagstiftning anförtros åt domstolarna att tillgodose dessa behov, så att regeringens ingripande till mildrande av strafflagens verkningar härutinnan ej längre erfordras. I den mån sådant visar sig möjligt, är det uppenbarligen önskvärt, att så sker. Ty det kan väl ej råda delade meningar om att en sådan ordning äger ett bestämt företräde framför den som ger regeringen ett betydande inflytande på den straffrättsliga reaktionens gestaltning. Samhällets ingripande mot brottsligheten bör i möjligaste mån ligga i domstolarnas hand. Vilken omsorg som än i regeringen nedlägges på nådemåls behandling, är det otänkbart att de där kunna be-

handlas på ett sätt som i lika hög grad som domstolsprövningen tillgodoser rättsstatliga krav. Redan det överväldigande antalet av de nådemål regering — och i realiteten huvudsakligen justitieministern — har att behandla gör detta omöjligt. Man må betänka, att antalet av de nådeansökningar justitieministern varje år har att pröva är ungefär så stort som antalet brottmål handlagda vid rådhusrätten i en större stad.

Det ger sig i huvudsak självt, vad den åsyftade redogörelsen bör innehålla.¹ I första hand bör den kunna giva statistiska besked beträffande de arter av brottmål, i vilka nåd förekommit. I vad mån är det t. ex. fråga om grövre brott av olika slag? I hur stor utsträckning tillämpas nåden på bötesstraff? Även i övrigt bör det klargöras, i vilken omfattning olika kategorier av brott förekomma. Rent statistiskt besked bör också kunna ges om i vad mån nåd meddelas totalt eller partiellt. I vilken utsträckning förekommer det, att ett ådömt straff ersättes av andra påföljder? Särskild uppmärksamhet förtjänar i detta sammanhang användningen av villkorlig dom. I vad mån förekommer det eljest, att nåd meddelas villkorligt? I vilken utsträckning meddelas i nådeväg befrielse från andra brottspåföljder än straff?

Särskilt viktigt är naturligtvis att få klarhet om de omständigheter, som bestämma avgörandet av nådemål. I den vetenskapliga litteraturen förekomma åtskilliga uttalanden angående de omständigheter som grundlagsenligt kunna komma i betraktande. För min del vill jag ifrågasätta huruvida man över huvud taget kan på detta sätt uppdraga några andra gränser för Konungens befogenhet än den ganska obestämda, att den ej får användas så att intrång sker i domstolarnas grundlagsenliga ställning. Men det är av stor betydelse att känna de omständigheter, som inom det vida område statsrätten öppnar faktiskt spela in. Där om borde vara möjligt att sammanställa värdefulla upplysningar, fastän det här icke kan vara fråga om strikta grundsatser, som skulle kunna statistiskt belysas, fastän handlingarna väl ingalunda alltid kunna giva något besked i ämnet, och fastän givetvis omständigheterna i nådemålen givetvis äro så växlande, att de icke på långt när kunna fullständigt redovisas.

Det bör ej vara omöjligt att skapa klarhet om vilken betydelse som i allmänhet tillägges t. ex. ömmande personliga omständigheter (fattigdom, sjukdom, ålder, försörjningsplikt m. m.), den skada som straffet i ett särskilt fall kan vålla, det sätt varpå den till frihetsstraff dömda förhållit sig under det han undergått straff o. s. v. I vilken mån tages hänsyn till den olägenhet det ur allmän synpunkt kan innebära, att ett straff verkställs? Av särskilt intresse är att veta i vad mån det anses befogat att taga hänsyn till sådana omständigheter, som förelegat redan vid domfällandet och kunna tjäna till belysning av den brottliga handlingens beskaffenhet. Det kan var fråga

¹ Det bör framhållas, att jag icke åsyftar någon statsrättslig utredning om gränserna för Kungl. Maj:ts befogenheter enligt RF § 26 (ang. amnesti och abolition m. m., ang. befrielse i nådeväg från andra brottspåföljder än straff o. s. v.). Dessa spörsmål ha redan i den vetenskapliga litteraturen blivit ganska grundligt utredda.

om sådana omständigheter som t. ex. att gärningsmannen handlat i okun-
nighet om att gärningen var belagd med straff eller att han frivilligt sökt
förebygga eller gottgöra brottets skadliga verkningar.¹ Särskilt ömtålig är
frågan, i vad mån hänsyn tages till omständigheter som även domstolarna
ha att beakta, i de fall när trots sådana omständigheters förhandenvaro dom-
stolen utdömt straff. Detta innebär, kan man säga, ett slags korrigerig av
domen. En sådan kan på sätt och vis också sägas äga rum, ifall nådebe-
slutet grundas på den åsikten, att domstolens beslut vilar på en oriktig upp-
fattning av vad som faktiskt förelupit. Att ett lagbud i ett särskilt fall
leder till ett resultat, som lagstiftaren icke kan antagas hava åsyftat, kan
givetvis utgöra ett skäl för nåd. Men anses det riktigt att i andra fall handla
utifrån den uppfattningen, att en lag är för sträng? Griper nåden i så måtto
in till korrigerande av lagstiftningen?

Av intresse är ävenledes att vinna kännedom om det förfarande som till-
lämpas vid nådemålen behandling. På vad slags utredningsmaterial grun-
das besluten? Vilken roll spelar sökandens argumentering? Tages hänsyn
till upplysningar, som muntligen lämnas av sökanden och andra? På vad
sätt är det sörjt för en allsidig utredning rörande relevanta fakta och sär-
skilt för kritisk granskning av sökandens påståenden? I vad mån sker i nåde-
målen förnyad utredning rörande de fakta på vilka domen byggts? Yttrar
sig högsta domstolen (resp. regeringsrätten) över allt det material på vilket
Kungl. Maj:ts beslut grundar sig? Eller brukas det, att sedan grundlags-
enligt yttrande avgivits, ytterligare utredning verkställes?

Särskild uppmärksamhet förtjäna givetvis de nu för tiden ganska talrika
fall då Kungl. Maj:ts beslutat i strid med högsta domstolens (resp. regerings-
rättens) mening. Man skulle önska besked om huru ofta detta inträffar. Och
om flertalet av de frågeställningar som i det föregående antytts gäller, att
de i fall av meningsskiljaktigheter mellan domstolen och regeringen få en
särskild tyngd.

I nutida kriminalpolitisk diskussion ingår som ett mycket väsentligt mo-
ment ett bedömande av det sätt, varpå ett straffrättsligt institut verkar på
de enskilda. Liknande frågeställningar inställa sig med avseende på nåden.
Ganska vanskligt är kanske att belysa benådningens verkningar på de be-
nådade. Vissa erfarenheter böra dock stå till buds t. ex. beträffande deras
förhållande som i nådeväg fått villkorlig dom och beträffande återfall i brott.
Jämförelsevis lättare är det måhända att på fängvårdsanstalterna insamla
rön beträffande den återverkan som de nu för tiden jämförelsevis stora
utsikterna att erhålla nåd har på dem som undergå frihetsstraff. Av betydelse
vore det också att sammanställa upplysningar till klarläggande, i vad mån
sådana utsikter varit ägnade att minska straffbudens brottsförebyggande
funktion.

¹ Jag anknyter här liksom på några andra punkter till förslaget till lagstiftning om
domstols rätt att nedsätta eller eftergiva påföljd för brott (SOU 1948: 40).

Med åberopande av vad nu anförts tillåter jag mig anhålla,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utarbetande av en redogörelse för nådeinstitutets tillämpning under senare tid.

Stockholm den 20 januari 1950.

Nils Herlitz.
