

Nr 21

Utlåtande i anledning av väckta motioner om en översyn av åtalsreglerna.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 320 i första kammaren av herr *Alexanderson* och nr 401 i andra kammaren av herr *Eliasson* i Stockholm om en översyn av åtalsreglerna. I motionerna påtalas, att gällande rätt synes medge onödigt stort utrymme för ett diskretionärt bedömande av åtalsärenden, i det att en åklagare får anses ha rätt att åtala redan då sannolika skäl för den misstänktes fällande föreläge men ej torde vara skyldig åtala förrän han på objektiva grunder kan motse fällande dom. Motionärerna, som anser rätten att åtala böra sammanfalla med plikten att åtala, hemställer därför, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning rörande översyn av åtalsreglerna».

Beträffande de skäl som i övrigt legat till grund för motionärernas hemställan får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande rätt

I fråga om skyldigheten att åtala brukar uppställas två olika huvudprinciper, legalitets- och opportunitetsprinciperna. Enligt den förra har åklagaren icke att anställa någon prövning av huruvida åtalet i det särskilda fallet är påkallat med hänsyn till fallets beskaffenhet, medan en sådan prövning däremot åligger honom enligt opportunitetsprincipen.

Svensk rätt står på legalitetsprincipens grund. I 20 kap. 6 § rättegångsbalken fastslås sålunda, att åklagare skall tala å brott, som hör under allmänt åtal. Legalitetsprincipen har emellertid på åtskilliga punkter genombrutits av bestämmelser innebärande en allenast relativ åtalsplikt. Sådana regler finnes t. ex. i bestämmelserna om eftergift av åtal i vissa fall och om lämplighetsprövning av åtalsfrågan vid vissa speciella brott liksom i en del fall, då den misstänkte är omhändertagen för samhällsvård. Från dessa på opportunitetsprincipen grundade regler kan i detta sammanhang bortses, då de ej hänför sig till frågan om mer eller mindre stark bevisning finnes för att den misstänkte begått brottslig gärning.

Något direkt stadgande i rättegångsbalken om hur stark bevisningen skall vara för att åklagare skall vara skyldig åtala finnes ej. På grundval

av ett uttalande av processlagberedningen torde emellertid kunna fastslås, att åklagaren skall väcka åtal, då han på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande. En underlåtenhet att åtala, oaktat så stark bevisning föreligger, bör alltså för åklagaren föranleda ansvar för tjänstefel. Ställes häremot den frågan, i vilka fall en åklagare gör sig skyldig till tjänstefel genom att åtala utan tillräckliga skäl, gäller enligt 13 kap. 6 § strafflagen, att den som väcker åtal, ehuru han icke har sannolika skäl därtill, fälles till ansvar för obefogat åtal. En annan sanktion mot åklagare i sådana fall inträder enligt 31 kap. 3 § rättegångsbalken. Enligt detta lagrum må åklagare, om han finnes ha väckt åtal utan skäl, förpliktas ersätta statsverket vissa rättegångskostnader.

Utländsk rätt

Beträffande motsvarande frågors reglering i utländsk rätt må lämnas följande redogörelse, vilken hämtats ur riksåklagarämbetets remissyttrande över motionerna.

Vad angår *dansk* rätt behandlas frågan om åklagarens åtalsplikt i 711 och 723 §§ i Lov den 1/10 1936 om Rettens Pleje, vilka lagrum i hithörande delar äro av följande lydelse:

711. Det paahviler de offentlige Anklagere som Embedspligt at fremme enhver Sag med den Hurtighed, som Tilfaeldets Beskaffenhed tillader, og derved ikke blot have for Øje, at strafskyldige Personer drages til Ansvar, men ogsaa, at Forfølgning af Personer, som ikke er strafskyldige, ikke finder Sted. De er pliktige at efterkomme de af Retten i Medfør af naer-vaerende Lov givne Paalaeg.

723. Udenfor de Tilfaelde, hvor Statsadvokaten skønner, at *Undersøgelsen ikke kan ventes at føre til, at en Person findes skyldig til Straf*, kan han i Sager, der hører under hans Virkekreds, kun undlade Paatale eller frafalde en paabegyndt Forfølgning: — — — (Härefter följer en uppräknig av de fall, då åtalseftergift får äga rum.)

Motsvarande stadganden i *norsk* rätt återfinnes i den norska straffprocessloven av år 1887 §§ 84 och 85. § 84 är, såvitt här är fråga, av följande lydelse:

84. Strafbare Handlinger, der er offentlig Paatale undergivne, paatales i Embeds Medfør af Paatalemyndigheten. Dog udkraeves — — —

I 85 § stadgas, att åtal, utan hänsyn till »*bevisets stilling*», kan underlåtas i vissa i paragrafen angivna fall (åtalseftergiftsfallen).

Den omfattande norska s. k. påtaleinstruksen av år 1934 innehåller ej heller några anvisningar om vilken grad av bevisning som skall föreligga.

För *tysk* rätts del är bestämmelser rörande åtalsplikten meddelade i

Strafprocessordning av år 1887 §§ 152 och 170, i hithörande delar så lydande:

152. (Anklagebehörde, Legalitätsgrundsatz)

(1) Zur Erhebung der öffentlichen Klage ist die Staatsanwaltschaft berufen.

(2) Sie ist, soweit nicht gesetzlich ein anderes bestimmt ist, verpflichtet, wegen aller gerichtlich strafbaren und verfolgbaren Handlungen einzuschreiten, *sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen*.

170. (1) Bieten die Ermittlungen *genügenden Anlass* zur Erhebung der öffentlichen Klage, so erhebt die Staatsanwaltschaft sie entweder durch einen Antrag auf gerichtliche Voruntersuchung oder durch Einreichung einer Anklageschrift bei dem zuständigen Gericht.

(2) Andernfalls stellt die Staatsanwaltschaft das Verfahren ein — — —

Ej heller i den utländska doktrinen synes i allmänhet spörsmålet om vilken grad av bevisning som skall föreligga för att åtal skall anställas ha närmare behandlats.

Historik

Beträffande skyldigheten att åtala föreslogs i det betänkande, som *processkommissionen* år 1926 framlade rörande rättegångsväsendets ombildning (SOU 1926: 32), att allmän åklagare skulle vara skyldig åtala brott, när åtal ankomme på honom, såvida tillräckliga skäl mot den misstänkte förefunnes. Den närmare innebörden av den föreslagna regeln utvecklades ej i motiven. Kommissionen upptog även frågan om domstolen borde äga inflytande på åtals väckande och nedläggande och anförde härom:

I ett flertal moderna lagar har domstolarna tillerkänts inflytande på åtals väckande och nedläggande. Syftet härmed har varit dels att förekomma obehörigt underlåtande eller nedläggande av åtal och dels att skydda allmänheten mot ofogade åtal. Den domstolskontroll, som sålunda ansetts erforderlig, utövas i fråga om åtals väckande därigenom, att en obligatorisk prövning av åtalets befogenhet såväl ur rättslig synpunkt som med hänsyn till den föreliggande bevisningen verkställs av domstol före huvudförhandlingen. Domstolen beslutar därvid på grundval av det vid den förberedande undersökningen samlade materialet, huruvida huvudförhandling skall äga rum eller ej, och domstolens beslut är bindande för åklagaren. — — —

Efter att ha redogjort för huru nu ifrågavarande spörsmål lösts i vissa främmande länders lagstiftning uttalade kommissionen, att en regel, enligt vilken rätt att bestämma om åtals anställande lades i domstolens hand, ej stode i överensstämmelse med de allmänna grunder, på vilka straffprocessen enligt kommissionens mening borde vila, samt att en sådan anordning vore för svensk rättsuppfattning alldeles främmande. Kommissionen fortsatte angående en sådan regel:

Den är ej heller utan sina olägenheter. Den omständigheten, att en domstol förklarar åtal skola väckas, är ägnad att verka prejudicierande till den

tilltalades skada i rättegången. Å andra sidan kan det stundom vara i den för brott misstänktes intresse, att åtal ej förhindras, utan han får tillfälle att offentligt ådagalägga sin oskuld.

Därest det allmänna åklagarväsendet på ett tillfredsställande sätt organiseras, torde i övrigt någon kontroll från domstolens sida i fråga om allmänt åtals anställande icke vara erforderlig. Beträffande det enskilda åtalet åter kan en förberedande domstolsprövning såsom ett skydd mot obefogade åtal måhända vara mera av behovet påkallad, men även här torde ovan angivna skäl mot den ifrågavarande anordningen böra vara avgörande. En förberedande granskning av privata åtal torde ej heller stå i överensstämmelse med den hos vårt folk starkt utvecklade känslan för den enskildes rätt att få sin sak slutgiltigt prövad av domstol. I övrigt innebära ansvarsbestämmelserna rörande falskt åtal och de med utförandet av åtal förenade kostnaderna en viss garanti mot obefogade privata åtal.

I överensstämmelse med den ståndpunkt, processkommissionen sålunda intager till frågan om en förberedande domstolsprövning av åtals befogenhet, har kommissionen ej heller ansett nedläggande av åtal böra göras beroende av domstolens medgivande.

I det förslag till rättegångsbalk, som utarbetades av *processlagberedningen* på grundval av tidigare förarbeten, föreslog beredningen, att i 20 kap. 6 § första stycket skulle intagas en bestämmelse om åklagarens åtalsplikt, enligt vilken allmänt åtal skulle äga rum, då tillräckliga skäl föreläge, att den misstänkte vore skyldig till brottet.

I motiveringen härför anförde beredningen:

I första stycket av förevarande paragraf har stadgats, att allmänt åtal skall äga rum, då tillräckliga skäl föreligga, att den misstänkte är skyldig till brottet. Regeln gäller, vare sig brottet utan vidare eller först efter angivelse av målsäganden hör under allmänt åtal. Stadgandet innebär, att skyldigheten att åtala inträder, först då åklagaren på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande. Åklagaren kan ej anses skyldig att väcka åtal, så snart blott sannolika skäl mot den misstänkte föreligga. I sådant fall undgår åklagaren visserligen ersättningsskyldighet för rättegångskostnad enligt 31 kap. 3 § och ansvar för falskt åtal, men för skyldigheten att åtala måste skälen mot den misstänkte vara starkare än att de kunna betecknas såsom blott sannolika. Vidare förutsättes, att tillräckliga skäl skola föreligga, att den misstänkte är straffskyldig för gärningen. Om gärningen förövats av minderårig eller om brottet är preskriberat, skall sålunda åtal ej äga rum, ej heller om det är uppenbart, att den misstänkte på grund av sinnessjukdom är otillräckelig.

I den för 1942 års riksdag framlagda propositionen i ämnet, gjordes på hemställan av lagrådet det tillägget till den av processlagberedningen föreslagna regeln, att det föreskrevs, att då den misstänkte på grund av otillräcklighet icke kunde fällas till ansvar, åtal dock finge äga rum.

I den slutliga lydelsen utgick emellertid på yrkande av första särskilda utskottet (utl. nr 2) det i propositionen gjorda tillägget. Samtidigt omformulerades huvudregeln om åklagarens åtalsplikt så, att den i likhet med

då gällande bestämmelse i 19 § 1 mom. strafflagens promulgationsförordning endast kom att utsäga, att åklagare skall tala å brott, som hör under allmänt åtal.

Utskottet anförde i sitt utlåtande:

Enligt 6 § första stycket skall allmänt åtal äga rum, då tillräckliga skäl föreligga att den misstänkte är skyldig till brottet. Stadgandet avser att fastslå den s. k. legalitetsprincipen, som innebär att åklagaren är skyldig att åtala och ej äger att anställa någon prövning av åtalets lämplighet ur allmän synpunkt. I motiven uttalas att skyldigheten att åtala inträder först då åklagaren på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande. Vidare förutsättes att tillräckliga skäl skola föreligga, att den misstänkte är straffskyldig för gärningen; sålunda skall enligt motiven åtal ej äga rum, om det är uppenbart att den misstänkte på grund av sinnessjukdom är otillräckelig. I andra punkten av samma stycke föreskrives, att om den misstänkte på grund av otillräcklighet ej kan fällas till ansvar för gärningen, åtal dock må äga rum. Syftet med detta stadgande, som tillkommit på hemställan av lagrådet, torde ha varit att säkerställa att åtal sker även då det är ställt utom tvivel att frihet från ansvar jämlikt 5 kap. 5 § strafflagen skall inträda men åtal dock av särskild anledning finnes påkallat.

Inom utskottet ha skilda meningar uttalats huruvida legalitetsprincipen borde komma till uttryck i rättegångsbalken eller i strafflagen. Utskottet har dock stannat för att den bör upptagas i detta kapitel. Den avfattning, som 6 § första stycket erhållit, torde emellertid kunna lämna rum för missuppfattningar. Frågan rörande eventuell straffrihet för den misstänkte på grund av hans sinnesbeskaffenhet är uppenbarligen av den art, att dess bedömande i allmänhet icke bör ankomma på åklagaren. Förslaget kan giva anledning till den tydligen icke avsedda tolkningen, att åklagaren i princip skall underlåta att åtala så snart han för sin del anser den misstänkte vara av sinnesbeskaffenhet, som utesluter straffbarhet, och att det blott har införts en befogenhet för honom att det oaktat väcka åtal, när särskilda skäl äro därtill.

Enligt utskottets mening är frågan om åtalsplikten beträffande personer som på grund av sin sinnesbeskaffenhet kunna antagas komma att förklaras straffria av alltför invecklad art för att kunna lösas i detta sammanhang. Det synes därför utskottet lämpligt att till förevarande paragraf, utan att ingå på tillräknelighetsfrågan, överflytta vad för närvarande är föreskrivet i 19 § 1 mom. i strafflagens promulgationsförordning och sålunda i paragrafen allenast stadga, att åklagare skall tala å brott, som hör under allmänt åtal. Med den av utskottet sålunda förordade avfattningen avses icke att helt utesluta möjligheten för åklagaren att avstå från åtal mot en sinnessjuk person. I sådana fall, då det är ställt utom varje tvivel, att den misstänkte på grund av sinnessjukdom icke kan fällas till ansvar, och ett åtal icke heller ur allmän synpunkt är påkallat — t. ex. i vissa fall då någon som är intagen på sinnessjukhus kommit i tillfälle att begå brott — bör åklagaren sålunda, i överensstämmelse med vad redan nu torde tillämpas, kunna underlåta åtal.

Bestämmelse om straff för obefogat åtal upptogs i det av *straffrättskommittén* år 1944 avgivna betänkandet om lagstiftning om brott

mot staten och allmänheten (SOU 1944:69). Kommittén föreslog i 13 kap. 5 § en bestämmelse om straff för falskt åtal för de fall, där den tilltalade prövades vara oskyldig och det därjämte styrktes, att den åtalande haft uppsåt att åtala honom fastän han var oskyldig. Kommittén framhöll där- efter, att det syntes erfordras även en lindrigare straffbestämmelse för de fall, där den tilltalades oskuld ej vore ådagalagd eller där den åtalandes uppsåt ej omfattade att åtalet skulle riktas mot en oskyldig. Beträffande denna brottstyp, som kommittén fann böra åsättas beteckningen obefogat åtal, framhöll kommittén, att straffbarhetsgränsen syntes böra sättas så, att den som haft sannolika skäl för åtalginge fri från ansvar. Beträffande det närmare innehållet i straffstadgandet anförde kommittén:

Frågan huruvida sannolika skäl föreligga skall bedömas efter vad den åtalande hade sig bekant. Omständigheter, som tala till den tilltalades fördel men som voro obekanta för den åtalande medtagas därför ej vid bedömandet. Om den åtalande väl kände till vissa omständigheter som i och för sig utgjorde tämligen bindande indicier mot den tilltalade men han därjämte ägde kännedom om något avgörande skäl att anse den tilltalade oskyldig, såsom t. ex. en trovärdig bekännelse av annan person, blir han att döma enligt paragrafen. Huruvida de omständigheter den åtalande kände äro tillräckliga för att utgöra sannolika skäl avgöres enligt normalt bedömande. Den som väckt åtal går sålunda icke fri från ansvar genom att påvisa att han för sin del trott att de omständigheter han känt till utgjorde sannolika skäl, om en förständig man skulle ha bedömt frågan annorlunda.

För att gå fri från ansvar skall den som väcker åtal ha i det hela haft sannolika skäl till att anställa åtalet. Att han haft någon grund att anse den tilltalade skyldig fritager honom icke från ansvar, om det bör ha stått klart för honom att de av honom kända omständigheterna icke skulle vara tillräckliga för en fällande dom och han icke hade anledning räkna med att under målets gång skulle yppa sig andra omständigheter tillräckliga för att utfylla bevisningen. Om i ett mål vittne stått mot vittne och det icke kunnat med visshet ådagaläggas huru det verkligen förhöll sig i det omvittnade avseendet, äger sålunda den ena parten i allmänhet icke strafflöst åtala motsidans vittne för mened, ehuru han till stöd för sådant åtal kan åberopa sitt vittnes utsaga.

Icke heller går den som väcker åtal fri från ansvar, om han väl känner omständigheter som tyda på att den tilltalade förövat den ifrågavarande brottsliga gärningen eller kanske t. o. m. på bindande sätt ådagalägga att han gjort detta men jämväl känner någon omständighet som gör att åtalet ändock icke kan bifallas, t. ex. att erforderligt uppsåt saknats eller att brottet är preskriberat. Utgöres den friande omständigheten därav att den tilltalade är av sinnesbeskaffenhet som avses i SL 5: 5, är åtalet emellertid icke straffbart enligt paragrafen. Ty de starka intressen, som i många fall påkalla att förövaren av ett brott, ehuru han faller under SL 5: 5, ställes under åtal för att saken må bli inför domstol utredd, den tilltalades sinnesbeskaffenhet vederbörligen undersökt och prövad samt lämplig och betryggande vård i mån av behov anordnad för honom, ha medfört, att det blivit en sedvane- rättsligt antagen regel att åtal må anställas utan hinder av att straff är

uteslutet på grund av SL 5: 5 (jfr strafflagberedningen i SOU 1942: 59 s. 198).

Bevishördan, huruvida obefogat åtal föreligger, åvilar i enlighet med den genomgående grundsatsen för straffprocessen i princip den som påstår att sådant brott förövats. Av sakens natur följer emellertid, att hänsyn i regel icke behöver tagas till andra skäl än dem den åtalande åberopat och att det ankommer på denne att styrka deras förhandenvaro.

Ansvar för obefogat åtal kan ifrågakomma ej blott för enskild person utan även för allmän åklagare. I senare fallet kan jämväl 25: 7 i förslaget vara att tillämpa. En tidigare stundom hävdad åsikt, att allmän åklagare som väcker åtal efter angivelse av målsägande i viss mån skulle göra det på målsägandens risk, torde ej förtjäna gillande (se lagutskottets utlåtande nr 4 till 1913 års riksdag).

Vid sidan av den sålunda lämnade framställningen må erinras om att frågan om åklagares möjlighet att underlåta åtal på visst sätt berörts i en till 1946 års riksdag avgiven proposition angående ändrad lydelse av den i 14 kap. 26 § strafflagen upptagna bestämmelsen om straff för fosterfördrivning. I det till lagrådet remitterade förslaget diskuterade departementschefen frågan, huruvida vid fosterfördrivning möjlighet borde finnas att eftergiva åtal även i fråga om andra kvinnor än dem, som omfattas av den särskilda lagstiftningen om åtal eftergift beträffande unga förbrytare. Departementschefen avvisade tanken på en vidgad användning av åtal eftergift och förordade i stället ett stadgande, att kvinna må frias från straff, därest omständigheterna är synnerligen mildrande. Härjämte framhölls, att även en bestämmelse, som stadgar straffrihet under vissa omständigheter, gäve åklagaren viss rätt att underlåta åtal; om nämligen åklagaren vore övertygad, att domstolen skulle fria från straff, finge han enligt allmänt processuella regler anses befogat att underlåta att väcka ansvarstalan.

I anledning av vad departementschefen sålunda uttalat anförde lagrådet:

Detta uttalande kan icke anses överensstämma med vedertagen uppfattning. Svensk straffprocessrätt bygger alltjämt på legalitetsprincipen. Åklagaren är således — bortsett från de fall, då eftergift av åtal enligt särskilt stadgande kan förekomma — *pliktig att väcka åtal så snart sannolika skäl föreligga* (kurs. av utskottet) att den misstänkte gjort sig skyldig till brottet. Däremot kan det ej tillkomma honom att pröva, huruvida den skyldige med hänsyn till mildrande omständigheter bör frias från straff.

Remissyttranden

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen stadgar inhämtat yttrande över motionerna från riksåklagarämbetet, Svea hovrätt och 1951 års rättegångskommitté. Därjämte har utskottet berett Föreningen Sveriges landsfogdar, Föreningen Sveriges stadsfiskaler, Föreningen Sveriges landsfiskaler och Sveriges advokatsamfund tillfälle att yttra sig över motionerna.

Vid sitt yttrande har riksåklagarämbetet fogat yttranden från *åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö*.

Samtliga remissinstanser avstyrker motionerna.

Riksåklagarämbetet anför:

För undanröjande av de olägenheter, som enligt motionen skulle vara förenade med den nuvarande divergensen mellan åtalsrätt och åtalsplikt enligt svensk rätt, samt för åvägabringande av större garantier för uniformitet vid åtalsreglernas tillämpning ha i motionen antytts tre olika lösningar av det föreliggande spörsmålet. Samtliga föreslagna lösningar innebära, att gränserna för åtalsrätt och åtalsplikt skulle bringas att sammanfalla.

Enligt den först angivna lösningen skall åtalsplikt föreligga, redan då misstanken är grundad på sannolika skäl.

Mot att anknyta åtalsplikten till detta bevisläge kunna enligt ämbetets uppfattning anföras flera omständigheter. Till en början är härvidlag att märka hänsynen till den misstänkte. Anhängiggörande av åtal är, såvida det ej är fråga om bagatellförseelser, ägnat att för den misstänkte medföra kostnader, tidspillan och obehag och ej sällan ett stort mått av lidande. Den skada, som tillskyndas honom genom åtalet, är ofta sådan, att den kvarstår, även om åtalet ogillas. Ett bindande av åtalsplikten till bevisgraden sannolika skäl skulle tydligen medföra, att åtal i betydligt större omfattning komme att anställas i fall, där det är tveksamt, om den åtalade kommer att fällas till ansvar eller ej. Antalet fall av ogillade åtal kommer därför sannolikt att härigenom i motsvarande mån ökas, och den skada, som på grund härav tillskyndas den enskilde, stiger i proportion härtill.

Av förarbetena till gällande lagstiftning framgår icke, av vilken anledning nu ifrågavarande lösning icke lagts till grund för reglering av åtalsplikten. Det torde emellertid kunna antagas, att skälen därtill varit nu angivna förhållande.

Även ur processekonomiska synpunkter medför denna lösning påtagliga svårigheter. Enligt Statistisk tidskrift 1957 sid. 74 tabell 3 utgjorde under år 1955 antalet åtalade personer sammanlagt 92 343 (87 687 män och 4 656 kvinnor) samt antalet personer, som ej åtalats på grund av att brott ej visats föreligga (innebärande att gärningen ej varit straffbar) eller att bevisningen befunnits otillräcklig tillhoppa 61 263 (57 311 män och 3 952 kvinnor). Av sistnämnda antal — 61 263 — torde den ojämförligt största delen belöpa på den kategori, som avser fallen av bristande bevisning. I förhållande till åtalsfallen utgöra sålunda de fall, där åtal underlåtes på grund av bristande bevisning, ett högst betydande antal. Förhållandena torde vara likartade i Danmark och Norge. I Danmark utgjorde år 1953 antalet personer, misstänkta för brott mot strafflagen, 28 567. Av dessa sakfälldes 8 031, 6 949 erhöles åtal eftergift och i ej mindre än 13 857 fall nedlades saken, utan att åtal anställdes. En sänkning av gränsen för åtalsplikten till bevisgraden sannolika skäl skulle med hänsyn till vad sålunda anförts och med beaktande av att det i regel är de ur bevissynpunkt tveksamma målen, som kräva den största arbetsinsatsen, med säkerhet medföra en mycket betydande ökning av arbetsbördan för såväl polis- och åklagarmyndigheter som domstolarna. Då dessa redan nu arbeta under synnerligen pressande

förhållanden, är det uppenbart, att den ifrågasatta förskjutningen av gränsen för åtalsplikten skulle få vittgående konsekvenser.

Den andra i motionen antydda lösningen innebär, att det först angivna alternativet — åtalsplikt redan vid sannolika skäl — kombineras med en prövning från domstolens sida, om åtalet är väckt på sannolika skäl.

I viss omfattning är uppenbarligen även detta system förbundet med samma olägenheter, som vidlåda det ovan först behandlade alternativet. Härutöver torde emellertid förevarande lösning få anses innebära nackdelar även i andra hänseenden.

Den ifrågasatta lösningen företer påtagliga likheter med det system, innefattande inkoppling av domstolen på prövningen av förundersöknings- och åtalsfrågor, som flerstädes förekommer eller förekommit i utländsk rätt. Enligt det i England tidigare tillämpade s. k. grand jury systemet ankom i vissa brottmål det slutliga avgörandet i åtalsfrågor sålunda på en särskild åtalsjury — grand jury. Motsvarande funktion ankommer enligt fransk rätt på »La chambre d'accusation», och för tysk rätts vidkommande finnes en motsvarighet här till i viss mån i det av domstolen ledda processuella förfarande, som inrymmes under beteckningarna »Die gerichtliche Voruntersuchung», »Das Zwischenverfahren» och »Die Eröffnung des Hauptverfahrens». En redogörelse för åtalsreglerna enligt de nu nämnda rättssystemen återfinnes bl. a. i professor Hasslers arbete »Förberedande undersökning i brottmål» (intaget såsom bilaga 1 till förhandlingarna vid det tolfte nordiska juristmötet), till vilken ämbetet får hänvisa. Enligt vad denna redogörelse giver vid handen, synas inom såväl England som Frankrike och Tyskland tendenser hava gjort sig gällande att frigöra åklagaren från hans beroende av domstolen i förundersöknings- och åtalsfrågor. För Englands vidkommande har denna utveckling lett till att grand juryinstitutionens befattning med åtalsfrågor redan mot slutet av första världskriget ställdes på avskrivning (jfr Hassler a. a. sid. 27 not 33).

Vad angår svensk rätt har visserligen domstolen enligt den nya rättegångsbalken i viss utsträckning inkopplats i förundersökningsförfarandet, och därvid, såsom i motionen framhållits, bl. a. tillerkänts beslutanderätt rörande tillämpning av vissa tvångsmedel, i första hand häktning. Då det gäller åtalsfrågor, synes däremot tanken på någon medverkan av domstolen vara helt främmande för svensk rätt. Varken enligt den nuvarande eller den tidigare gällande rättegångsbalken har domstolen att taga befattning med prövning av åtalsfrågor, och såvitt ämbetet har sig bekant har ej heller under förarbetena till den nuvarande rättegångsbalken varit på tal att införa någon beslutanderätt för domstolen i detta hänseende. Av såväl principiella som praktiskt-organisatoriska skäl synes en sådan anordning stöta på avgjorda betänkligheter. Ur principiella synpunkter synes densamma sålunda innebära en olämplig sammanblandning av rättens och åklagarens funktioner. En till domstolen förlagd prövning av åtalsfrågor skulle sålunda — även om domstolen därvid skulle ha en annan sammansättning än vid huvudförhandlingen — åtminstone få anses ägnad att ingiva allmänheten den känslan, att domstolen vid huvudförhandlingen och domen icke vore helt oberoende av tidigare ståndpunkttagande av domstolen i åtalsfrågan. Systemet skulle med säkerhet medföra även en avsevärd fördröjning av brottmålsförfarandet liksom ock djupgående konflikter av organisatorisk natur.

Slutligen har i motionen framförts den lösningen av föreliggande spörsmål, att gränsen för åtalsrätten flyttas till den för åtalsplikten nu gällande gränsen — tillräckliga skäl. Den sålunda bestämda åtalsregeln skulle dock enligt motionen kunna tänkas kompletterad med bestämmelser rörande vissa klart angivna undantagsfall, vid vilka man skulle kunna nöja sig med mindre bevisning.

Att undantagslöst anknyta åtalsrätten och åtalsplikten till den gräns, som markeras av bevisgraden tillräckliga skäl, skulle uppenbarligen — med hänsyn till att därigenom helt avskures möjligheten att åtala även i de i praktiken ej ovanliga fall, där bevisningen ej når upp till nyssnämnda gräns men åtal det oaktat framstår såsom påkallat — vara förenat med stora betänkligheter. I motionen synes ej heller hava avsetts att förordna ett sådant system. Ämbetet upptager därför till behandling endast den lösning, enligt vilken såväl åtalsrätt som åtalsplikt i princip anknytas till bevisgraden tillräckliga skäl med vissa författningsreglerade undantagsfall, där åklagaren skulle ha rätt och plikt att åtala redan vid sannolika skäl. I motionen ha lämnats vissa exempel på dylika undantagsfall.

Det sålunda framlagda förslaget torde till sin sakliga innebörd i stort sett överensstämma med den praxis, som av åklagarna tillämpas.

Ämbetet hänvisar i detta sammanhang till den framställning i ämnet som givits i den i Kriminologisk huvudbok, delen brottets beivrande intagna artikeln »Åklagarens uppgift i kriminalprocessen» sid. 123 ff.

Ämbetet fortsätter därefter:

Mot det sakliga innehållet i det i motionen sist framlagda förslaget, vilket ju, såsom nyss anförts, torde i allt väsentligt återspegla gällande praxis, synes sålunda intet vara att erinra. Emellertid vill ämbetet framhålla, att därest man, såsom i motionen ifrågasatts, skulle föreskriva åtalsrätt och åtalsplikt för normalfallen vid tillräckliga skäl men åtalsrätt och åtalsplikt för vissa undantagsfall vid sannolika skäl, fråga måste uppkomma, vilka konsekvenser detta skulle medföra för stadgandena i SL 13: 6 om obefogat åtal och i RB 31: 3 om skyldighet för åklagare att svara för rättegångskostnader. En logisk konsekvens av förslaget vore ju, att den åklagare, som i normalfallen väckt åtal utan att bevisningens styrka uppgått till tillräckliga skäl, skulle ådraga sig ansvar för obefogat åtal och ersättnings-skyldighet för rättegångskostnaderna. En sådan konsekvens skulle medföra en stark hämsko på beivrande av brottsliga gärningar. Det synes därför icke kunna ifrågasättas att ändra reglerna i SL 13: 6 och RB 31: 3.

Härtill kommer att det, enligt ämbetets mening, icke finnes anledning att söka i lag eller författning angiva de undantagsfall, vid vilka åtalsrätt och åtalsplikt skall föreligga redan vid sannolika skäl. Det praktiska värdet av ett dylikt lagfästade torde nämligen få antagas bli mycket ringa om ens något. De skäl, som påkalla undantag från huvudregelns tillämpning, äro sålunda sinsemellan av högst skiftande beskaffenhet och på den grund svåra att fixera. Ett lagstadgande rörande undantag från huvudregeln måste därför, för att kunna täcka alla tänkbara fall, givas en så vidsträckt och allmänt hållen formulering, att det knappast kan bli till någon nämnvärd ledning för rättstillämpningen. För uppnående av det i motionen angivna syftet med ändringen av åtalsreglerna — åstadkommande av garantier för större uniformitet i rättstillämpningen — torde införandet av en åtalsregel av nyss

angivet innehåll tydligen utgöra ett föga verksamt medel. Det är ju, som ovan anmärkts, symptomatiskt, att man, såvitt ämbetet har sig bekant, ingenstädes i utländsk rätt verkställt någon sådan reglering.

Av det anförda framgår, att enligt ämbetets mening en ändring av åtalsreglerna knappast kan genomföras.

Svea hovrätt uttalar:

Det är självfallet vid all lagstiftning ett önskemål att skaffa lagreglerna ett så preciserat innehåll att skönsmässigt bedömande i görligaste mån uteslutes, där, såsom i detta fall, legalitetsprincipens tillämpning är påkallad. Emellertid stöter det på stora svårigheter att formulera en regel som närmare anger de omständigheter, vilka skola föreligga för att en misstänkt skall kunna anses skyldig till en brottslig handling, utan att regeln får en så generell avfattning att den blir skäligen värdelös som vägledning. Utöver den svårighet som möter bl. a. genom de brottsliga handlingarnas mångskiftande natur har man att beakta att kravet på bevisning är strängare vid de allvarligaste brotten än vid de enkla förseelserna.

I åklagarämbetets liksom i annan kvalificerad verksamhets natur ligger att åt den som är satt att fatta beslut måste lämnas visst utrymme för sådana på kunskaper och erfarenhet grundade ställningstaganden som föregå beslutet. Åklagarnas handlingsfrihet, som för övrigt vid åtalsbesluten icke gäller enbart bevisfrågor, torde icke kunna inskränkas genom en snävare lagstiftning utan att denna i så fall måste kompletteras med vidgade möjligheter till lämplighetsbedömning av åtalsfrågorna. Eljest riskeras att åklagarna skulle anse sig av sin tjänsteplikt tvingade att fatta avgöranden som skulle te sig stötande för det allmänna rättsmedvetandet. Ej heller synes det vara lämpligt att beträffande de områden, å vilka den absoluta åtalsplikten alltjämt gäller, binda åklagarna hårdare än som nu är fallet, när möjlighet till lämplighetsprövning i form av åtalselftergifter och annan skälighetsbedömning numera öppnats i fråga om vissa brott och brottslingar samt tendensen pekar hän mot en utvidgning av denna möjlighet. Det nu anförda kan i någon mån belysa de utvägar som i motionerna anvisats till frågans lösning; dessa utvägar synas icke vara framkomliga. I anslutning härtill må anmärkas att det med hänsyn till den straffrättsliga karaktären av det lagstadgande som berör åtalsrätten kan vara skäl att med en viss försiktighet åberopa 13 kap. 6 § strafflagen i diskussionen kring skillnaden mellan åtalsrätt och åtalsplikt.

Om det sålunda kan anses stå klart att ett utrymme måste finnas mellan åtalsrätt och åtalsplikt och att gränserna härför, på sätt rimligen kan begäras, angivits i gällande lag, kvarstår ändock spørsmålet huruvida åklagarnas lagtillämpning i förevarande fall är i behov av översyn och kan göras till föremål för ytterligare kontroll. Kan det statistiskt påvisas att de avskrivningsbeslut, om vilka motionärerna tala, ådagalägga en påtagligt stigande tendens i proportion till åtalsärendena i övrigt, och ge dessutom inspektioner och liknande kontrollåtgärder vid handen att icke fullt grundade avskrivningsbeslut förekomma i någon betydande omfattning, har anledning yppats att överväga föreskrift om att åklagares avskrivningsbeslut i brottssaker av någon större betydelse skola motiveras och underställas närmast högre åklagare för kontroll av förundersökningens effektivitet och åtalsbeslutets riktighet. Behövligheten av en sådan föreskrift och dess när-

mare utformning synes lämpligen kunna utredas av 1951 års rättegångskommitté. I samband härmed kommer även spørsmålet om en numerärt tillräcklig åklagarekår i blickpunkten.

1951 års rättegångskommitté erinrar om att enligt processlagberedningens förslag allmänt åtal skulle äga rum »då tillräckliga skäl föreligga, att den misstänkte är skyldig till brottet». Kommittén fortsätter:

Vad processlagberedningen sålunda uttalat torde allmänt anes stå i överensstämmelse med gällande rätt. Att under riksdagsbehandlingen av RB på förslag av särskilda utskottet ur processlagberedningens och propositionens förslag utslöts den ovan citerade bestämningen av åtalsplikten kan icke tolkas så, att riksdagen skulle ha varit av annan principiell mening i frågan än processlagberedningen och departementschefen. Uteslutningen synes ha berott på att utskottet förmenade att den angivna bestämningen kunde innebära, att den avgjorde frågan om åtalsplikten jämväl beträffande en misstänkt som på grund av sin sinnesbeskaffenhet kunde antagas komma att förklaras straffri, en fråga som utskottet fann vara av alltför invecklad art för att kunna lösas i det sammanhanget.

Anser man att åtalsplikt är för handen då på objektiva grunder föreligga tillräckliga skäl, att den misstänkte är skyldig till brottet, och hans sakfällande således kan emotses, är därmed avgjort att åtal skall ske i sådana fall men icke i andra. Att tala om att det skulle föreligga någon »rätt» för åklagaren att åtala även i andra fall är ägnat att leda till missuppfattning. Om en åklagare åtalar i fall som äro att placera under den angivna gränsen för åtalsplikten, finnas två möjligheter. Har han icke sannolika skäl för åtal, drabbas han enligt 13 kap. 6 § strafflagen av ansvar för obefogat åtal. Har han sannolika skäl för åtal men ej skäl av sådan styrka att fallet kommer över gränsen för åtalsplikt, drabbas han visserligen ej av ansvar, men det är oegentligt att fördenskull tala om en »åtalsrätt». Åtal bör naturligtvis ej anställas i dylikt fall men har, exempelvis på grund av ursäktlig felbedömning av sakläget, åtal likväl kommit till stånd, är den vidtagna tjänsteåtgärden ej så felaktig att den kan bedömas medföra ansvar.

Oavsett hur åtalsplikten bestäms måste det alltid på detta sätt finnas ett gränsområde som omfattar åtskilliga fall där en åklagare kan underlåta att åtala — utan att därför begå tjänstefel — men också kan åtala utan att göra sig skyldig till obefogat åtal. Åtalsreglerna kunna icke konstrueras så att en åklagare riskerar ansvar för obefogat åtal, så snart ett åtal ogillats. Och det är enligt sakens natur heller icke möjligt att så exakt fixera åtalsplikten att icke vid prövning i ett visst fall av åtalsfrågan utrymme ges åt olika bedömning av den bevisning som föreligger eller av åtalets befogenhet i övrigt.

När motionärerna uttala att rätten att åtala bör sammanfalla med plikten att åtala, ifrågasättes bl. a. den lösningen att gränsen för åtalsplikten flyttas ned till gränsen för »sannolika skäl». Detta skulle innebära en icke oväsentlig utvidgning av åtalsområdet; åtal skulle anställas i åtskilliga sådana fall, i vilka för närvarande åtal icke sker av den anledningen att det icke föreligger tillräckliga skäl att den misstänkte är skyldig till brottet. En dylik utvidgning av området för åtalsplikten skulle kunna föranleda att i åtskilliga fall misstänkta bleve obehörigen dragna inför domstol. Lösningen måste

bestämt avvisas. Att domstolen före huvudförhandlingen skulle på grundval av förundersökningshandlingarna pröva, om sannolika skäl för åtal föreligga ter sig helt uteslutet.

Kommittén får alltså avstyrka motionerna.

Styrelsen för Sveriges advokatsamfund anför:

Våra åtalsregler äro grundade på den s. k. legalitetsprincipen. Enligt motionärernas uppfattning äro emellertid reglerna så utformade, att de lämna ett onödigt stort utrymme för ett diskretionärt bedömande från åklagarens sida; motionärerna se häri ett »avsteg från legalitetsprincipen». Denna uppfattning utvecklas i motionerna närmare genom att motionärerna ställa begreppen åtalsplikt och åtalsrätt mot varandra och anse sig kunna konstatera att åtalsrätten är mera vidsträckt än åtalsplikten. Till stöd för detta konstaterande åberopa motionärerna vissa uttalanden i den rättsvetenskapliga litteraturen, där enighet i frågan dock icke föreligger.

Vid diskussion av denna fråga är det av vikt att innebörden och betydelsen av de båda begreppen åtalsplikt och åtalsrätt analyseras och klarlägges. Såvitt angår åtalsplikten torde detta få anses ha skett genom vad processlagberedningen uttalat i motiven till nya rättegångsbalken (s. 257). Av detta uttalande framgår att skyldigheten att åtala inträder först då åklagaren på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande; åklagaren kan ej anses skyldig att väcka åtal så snart blott sannolika skäl mot den misstänkte föreligga. I förevarande sammanhang har processlagberedningen icke uttryckligen talat om någon »åtalsrätt», som skulle vara mera vidsträckt än åtalsplikten. När det nu sägs att åklagarens »åtalsrätt» sträcker sig betydligt längre än åtalsplikten, åsyftas härmed i själva verket ingenting annat än det förhållandet att lagstiftaren av naturliga skäl ansett det vara orimligt, om en åklagare skulle riskera ansvar för obefogat åtal eller ersättningsskyldighet för rättegångskostnad, så snart det konstaterats att han icke haft fullt så starka skäl för åtalet att han varit skyldig att åtala. Mot denna bakgrund måste man se såväl rekvisiten i stadgandet i 13 kap. 6 § strafflagen som ock bestämmelsen i 31 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (inom parentes må anmärkas att i det förstnämnda stadgandet talas om åtal utan »sannolika skäl», medan i den andra bestämmelsen talas om åtal utan »skäl»). Huruvida det är befogat att beteckna nyss angivna förhållande så, att åklagaren har en »åtalsrätt», som sträcker sig ned till de gränser vilka utstakats av de anförda lagbestämmelserna, måste enligt styrelsens mening starkt ifrågasättas. Ur allmän synpunkt lär det icke föreligga något intresse av en »åtalsrätt», som sträcker sig längre än åtalsplikten, i vidare mån än att det givetvis är ett allmänt intresse att åklagarna icke av hänsyn till risken för ansvar och ersättningsskyldighet över hövan hämmas i sin brottsbekämpande verksamhet.

Av det anförda följer att ett yrkande om sådan lagändring, att åtalsplikten skulle göras lika vidsträckt som »åtalsrätten», i sak icke innebär annat än att man vill ålägga våra åklagare skyldighet att anställa åtal så snart detta kan ske utan att åklagaren riskerar straff för obefogat åtal eller skyldighet att ersätta rättegångskostnad.

Ehuru styrelsen av nu anförda skäl anser det minst sagt tvivelaktigt om uttrycket »åtalsrätt» i förevarande sammanhang är befogat, använder sty-

relsen i det följande denna term för att vinna överensstämmelse med motionärernas terminologi.

Motionärernas målsättning är att omfattningen av rätten att åtala bör sammanfalla med plikten att åtala. I motionerna lämnas formellt öppet huruvida detta mål bör nås genom en utsträckning av åtalsplikten eller genom en begränsning av åtalsrätten, men med hänsyn till avfattningen av motionärernas hemställan och till motionernas innehåll i övrigt ligger det nära till hands att antaga att den förstnämnda lösningen är den som närmast åsyftas. Detta skulle betyda att åklagarna, vid äventyr av straff för tjänstefel, skulle åläggas att åtala så snart s. k. sannolika skäl föreligga.

En dylik lösning skulle enligt styrelsens mening vara utomordentligt olycklig. Redan med nu gällande åtalsregler förekommer det tyvärr i alltför många fall att åtal anställs, ehuru skälen måste betecknas såsom mycket svaga. Även om förhållandena endast undantagsvis äro sådana att man kan tala om obefogat åtal i strafflagens mening, kunna åtalen ej sällan med fullt fog betecknas som onödiga. Såsom motionärerna framhållit kan ett onödigt åtal för den misstänkte få ödesdigra konsekvenser. Även om åklagarens talan slutligen ogillas, tillskyndas den misstänkte och hans anhöriga ofta avsevärt lidande och praktiskt taget oersättlig skada redan genom åtalet, genom den därpå följande publiciteten och genom det sätt på vilket denna publicitet utnyttjas. Det är säkerligen Utskottet bekant att under senare år åtskilliga sådana fall förekommit. En utsträckning av åtalsplikten på sätt motionärerna ifrågasatt skulle utan minsta tvivel väsentligt öka frekvensen av dylika fall. Ur allmänt medborgerlig synpunkt måste en lagändring i denna riktning bestämt avstyrkas.

I motionerna har antytts att den ifrågavarande lösningen skulle kunna kombineras med skyldighet för rätten att »på handlingarna» pröva om åtalet väckts på sannolika skäl. Med »handlingarna» torde motionärerna främst åsyfta det under åklagarens och polisens medverkan upprättade förundersökningsprotokollet. Enligt styrelsens uppfattning skulle en föreskrift av nämnda innehåll vara synnerligen olämplig. Att rätten, då yrkande om häktning framställes, kan bli nödsakad att taga ställning till frågan huruvida sannolika skäl för misstanke föreligga, är en sak för sig. Därutöver bör rätten uppenbarligen icke tvingas att på ett skriftligt material, som mycket ofta visar sig vara i behov av korrigerering och komplettering, på förhand uttala sig i frågan huruvida åtalet väckts på sannolika skäl. En föreskrift av antydd innebörd skulle öppna en icke önskvärd möjlighet för åklagaren att på annan överflytta ansvaret för åtalet.

Den av motionärerna framförda tanken att utvidga åtalsplikten måste alltså avvisas. Om man i likhet med motionärerna har den åsikten att »omfattningen av rätten att åtala bör sammanfalla med plikten att åtala», ligger det utan tvivel närmare till hands att överväga huruvida man icke borde — såsom motionärerna uttrycka saken — »flytta gränsen för åtalsrätten till nuvarande gräns för åtalsplikten». Under hänvisning till vad styrelsen inledningsvis anfört vill styrelsen emellertid framhålla att en reform i denna riktning skulle innebära icke en ändring av åtalsreglerna i och för sig utan endast en skärpning av åklagarens straffrättsliga ansvar för obefogat åtal och en utvidgning av hans ersättningsskyldighet för rättegångskostnad. Styrelsen är icke övertygad om att en dylik lagändring kan anses påkallad eller lämplig. Visserligen vore det i och för sig en fördel, om man kunde

härigenom motarbete väckandet av onödiga åtal, men mot denna fördel måste vägas den betydande nackdel det skulle innebära, om åklagarna skulle tvingas att pröva alla åtalsfrågor under ständigt ångslan för straff och ersättningskyldighet vid eventuell felbedömning. I motionerna antydes att den ifrågavarande regeln kanske skulle kunna kompletteras med vissa »klart angivna» undantagsfall, vid vilka man skulle nöja sig med mindre bevisning, t. ex. »då saken vore ur allmän synpunkt påkallad att den underställes rättens prövning, att det gäller större ekonomiskt värde, att det gäller särskilt grovt brott o. s. v.». Utan att närmare ingå på dessa fall, vilka i och för sig äro diskutabla, vill styrelsen framhålla att man genom att uppställa dylika undantagsregler skulle skapa nya problem, vilka också måste bli föremål för ett mer eller mindre diskretionärt bedömande från den enskilde åklagarens sida. Ett sådant system av regler skulle alltså icke leda till det resultat som motionärerna eftersträva.

Över huvud taget vill styrelsen såsom sin uppfattning uttala att motionärerna synas ha tillmätt den av dem upptagna frågan större betydelse än den i praktiken har. Styrelsen vill nämligen gärna tro att det alldeles övervägande antalet åklagare regelmässigt grunda sina åtalsbeslut på ett bedömande av innebörd att den misstänkte med största sannolikhet kommer att bli sakfäld; åklagaren anser m. a. o. åtalsplikt föreligga. Även om någon åklagare stundom uttalar den uppfattningen att en åtalsfråga är »så tveksam att den icke bör undandragas domstolarnas prövning», torde det dock dess bättre höra till sällsyntheterna att en åklagare åttalar trots övertygelse om att åtalsplikt icke föreligger. Däremot ligger det i sakens natur att spörsmålet hur stark bevisningen i ett visst speciellt fall kan anses vara alltid är en fråga, som kan bedömas olika av olika åklagare. Hur önskvärt det än vore att kunna åstadkomma en enhetlig bedömning i detta hänseende, måste man ha klart för sig att detta resultat aldrig kan vinnas. Detta betyder att hur man än preciserar förutsättningarna för åtalsplikt, det ändå alltid kommer att finnas utrymme för vad motionärerna kalla »ett diskretionärt bedömande av åtalsärendet». Att man genom omformulering av åtalsreglerna skulle kunna åstadkomma någon ändring härutinnan måste betraktas som uteslutet.

Under återopande av det anförda får styrelsen avstyrka motionerna.

Föreningen Sveriges landsfogdar säger sig vara övertygad om att behovet av uniformitet och rättssäkerhet på ifrågavarande område är tillgodosett genom den möjlighet till överprövning av åklagares beslut som står den rättsökande till buds och genom den kontroll av åklagarnas verksamhet som faktiskt äger rum. Föreningen anser det befogat framhålla, att motionärerna måtte ha en ensidig eller felaktig information, när det göres gällande, att de nuvarande reglerna skulle medföra att åtalsfrågorna onödigtvis överlämnas åt slumpen. Föreningen finner ett uttalande i sådan riktning bl. a. innebära en underskattning av åklagarkåren.

Föreningen Sveriges stadsfiskaler uttalar:

Föreningen, som icke finner de framförda tankegångarna stå i överensstämmelse med de krav man har rätt att ställa på en modern och högkvalificerad åklagarkår, får på det bestämdaste avstyrka den begärda utred-

ningen. Resultatet av en ändring av åtalsreglerna i av motionärerna önskad riktning skulle innebära, att åklagarkåren vore hänvisad till ett robotmässigt utskrivande av stämningsansökningar medan ärendenas prövning helt överlämnades till domstolen.

Man kan förutse, för den händelse åtalsgränsen skulle förskjutas, att domstolarnas arbetsbörda väsentligt skulle öka.

Med den betydelse, som åtalsbesluten numera har, skulle många människor, som misstänkes för brott, utsättas för onödigt lidande om åtalspåståenden, som man kan förutse icke kan bifallas, bli offentliggjorda.

De av motionärerna påtalade vinsterna, nämligen möjligheten av att ytterligare något grovt brott skulle kunna medföra fällande dom liksom större »uniformitet» vid åtalsärendenas avgörande, synes väga lätt i jämförelse med de ovan angivna nackdelarna.

Föreningen Sveriges landsfiskaler finner det vara ofrånkomligt, att mellan rätten och plikten att åtala finnes ett utrymme för åklagarens personliga omdöme. Att åklagarens slutliga ställningstagande därför skulle bli onödigt subjektivt finner föreningen dock ej vara med verkligheten överensstämmande. Föreningen anser även att det fria fältet är tämligen begränsat och erinrar om statsåklagarnas inspektionsverksamhet liksom om möjligheten att begära överprövning av avskrivningsbeslutet.

Föreningen söker därefter på visst sätt statistiskt belägga omfattningen av åklagarnas fria prövning och fortsätter:

Rörande omfattningen av åklagarnas diskretionära prövning kunna vissa uppgifter inhämtas ur polisstatistiken. I denna redovisas nämligen de två led, varav åklagarens förprövning — — — huvudsakligen består: brottsrubriceringen och bevisprövningen. Statistiken utvisar följande:

För brott misstänkta personer, procentuellt fördelade efter beslutet i åtalsfrågan:

	1953	1954	1955
Åtal beslutat	32,1	28,2	22,2
Ej åtal på grund av			
a) strafföreläggande	38,2	40,5	46,1
b) åtalseftergift o. dyl.	4,2	4,5	4,2
c) dödsfall, oanträffbarhet, preskription	0,9	0,6	0,9
d) sinnessjukdom o. dyl.	0,3	0,3	0,2
e) gärningsmannen under 15 år vid brottet	2,5	2,8	2,9
f) att saken slutligt överlämnats till annan åklagare	7,4	8,0	8,7
g) att brott visats ej föreligga eller bevisningen befunnits otillräcklig	14,4	15,1	14,8
	Summa 100	100	100

Uppgifterna, som hämtats ur publikationen »Brott som kommit till polisens kännedom år 1955», Särtryck ur Statistisk Tidskrift häfte 1, 1957, giva vid handen (punkten g) ovan, att i runt tal 15 procent av de brottmål under åren 1953—1955, vari misstänkt funnits, avskrivits under åklagarnas

förprovning. Det bör kraftigt understrykas att i sistnämnda procenttal ingår bl. a. sådana trafikolyckor, beträffande vilka misstanke om vårdslöshet i trafik förelegat men där ärendet avskrivits utan åtal emedan antingen ingen oaktsamhet ansetts föreligga eller denna i vart fall bedömts såsom ringa och förty enligt 1 § 1 st. trafikbrottslagen straffri. Hur stor del av nyss angivna 15 procent, som kan hänföras till trafikmål, är icke, såvitt föreningen har sig bekant, statistiskt visat. Otivelaktigt utgör dessa fall dock en mycket stor del av de avskrivna målen. Mot denna bakgrund synes det föreningen som om motionärens påstående att ett onödigt stort utrymme lämnats för åklagarens diskretionära provning av åtalsfrågan är betydligt överdrivet. Det torde snarast förhålla sig så att den lilla del, som efter utsorteringen av avskrivna trafikmål återstår av angivna 15 procent, varken kan eller bör av åklagarna handläggas efter direktiv. Här får åklagarens handlande dikteras av tjänsteansvaret och ett på sakskalet grundat omdöme.

Under åberopande av ovanstående anser föreningen, att motionen icke bör föranleda någon vidare åtgärd.

Statsåklagaren i Stockholm finner det tvivelaktigt, huruvida nu gällande system, som framgått ur överväganden rörande legalitetsprincipens omfattning så sent som i samband med rättegångsbalkens införande och som icke med rätta kan påstås innebära påtagliga olägenheter, skulle behöva över ses. Åklagarväsendet anses ha nått en sådan stadga och åklagarnas utbildning vara sådan, att det finns möjligheter att bibehålla ett system, som ger en viss marginal vid bedömning av frågan om åtal skall väckas eller icke.

Statsåklagaren i Göteborg omnämner, att remissärendet dryftats vid konferens mellan åklagarna vid åklagarmyndigheten och att därvid den allmänna uppfattningen varit, att även vid ett bifall till motionernas förslag de nya reglerna skulle bli föremål för olika tolkning av skilda åklagare. Ytterligare anföres, att då det under alla omständigheter är den enskilde åklagarens omdöme som i sista hand är avgörande, den bästa garantien för en förnuftig tolkning av åtalsreglerna och för rättssäkerheten är att tillgång finnes till en väl kvalificerad åklagarkår. För egen del tillägger statsåklagaren, att åklagarkåren med nödvändighet måste vara så samman satt att tolkningen av ett rättsspörsmål kan leda till olika resultat hos olika åklagare. Ett visst utrymme anses därför böra finnas mellan åklagarens åtalsrätt och åtalsplikt. Med hänsyn härtill finner statsåklagaren nuvarande regler vara tillfredsställande utformade och avstyrker bifall till motionerna.

Statsåklagaren i Malmö sammanfattar sin ståndpunkt på så sätt, att hur åtalsreglerna än utformas, utrymme dock under alla förhållanden måste lämnas för åklagarens omdöme. För sin del anser statsåklagaren processlagberedningens utformning av åklagarens åtalsplikt respektive åtalsrätt vara den lämpligaste och finner därför motionerna ej böra föranleda någon åtgärd.

Utskottet

Enligt uttalande av processlagberedningen, vilket torde få anses återge gällande rätt, är åklagare skyldig åtala först, då han på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande. I samband därmed har processlagberedningen även framhållit, att åklagare ej kan anses skyldig åtala så snart blott sannolika skäl mot den misstänkte föreligger, oaktat åklagaren, om han i sådana fall dock väcker åtal, undgår ersättningskyldighet för rättegångskostnad och ansvar för obefogat åtal. Med hänsyn till den sålunda upprätthållna ordningen anser sig motionärerna kunna konstatera, att en åklagare får rätt att åtala vid blott sannolika skäl men blir pliktig åtala först vid i det närmaste full bevisning samt följaktligen i fall däremellan får möjlighet att göra som han vill. Genom att det sålunda synes föreligga en lucka mellan rätten till åtal och plikten till åtal blir enligt motionärerna åtalsfrågan onödigtvis överlämnad åt slumpen i det att olika åklagare vid åtalsprövningen uppställer olika krav på bevisningens styrka. För att komma till rätta med härav föranledda olägenheter föreslår motionärerna, att åtalsreglerna utformas så, att rätten att åtala bringas att sammanfalla med plikten att åtala.

Vid diskussion av motionernas förslag synes först böra framhållas, att det — såsom utvecklats av ett par remissinstanser — är tveksamt, om man på gällande lagbestämmelser kan grunda en sådan konstruktion som den av motionärerna antagna innebärande, att ehuru åtalsplikt inträder vid tillräckliga skäl, en »åtalsrätt» skulle föreligga redan vid sannolika skäl. Utan ställningstagande härtill kan dock fastslås, att rekvisiten för brottet obefogat åtal föranleder, att en åklagare, som åtalar vid lägre grad av sannolikhet än tillräckliga skäl, undgår ansvar, såframt skälen för misstanke nått sådan styrka, att de kan betecknas som sannolika. Mot att en sådan ordning upprätthålles synes emellertid motionärerna, enligt vad i utskottet framhållits, ej ha något att erinra. Men om man — såsom ett av motionärernas förslag synes avse — skulle bringa »åtalsrätten» att sammanfalla med den nuvarande åtalsskyldigheten genom att utan ändring av rekvisiten för obefogat åtal helt allmänt stadga, att åklagare, frånsatt vissa undantagsfall, ej finge åtala i annat fall än då skyldighet därtill föreläge torde en sådan regel ej utsäga annat än vad som ändock anses gälla och synes ej kunna få någon praktisk betydelse.

Om å andra sidan motionärernas önskemål skulle tillgodoses genom att skyldighet att åtala skulle inträda redan vid sannolika skäl, skulle en sådan regel — om den i större utsträckning förmådde påverka åklagarnas åtalspraxis — leda till ökning av totala antalet åtal och, relativt sett, en än större ökning av antalet ogillade åtal. Olägenheterna härav för såväl det allmänna

som de enskilda, vilka efter måhända påfrestande och kostnadskrävande processer skulle frias från ansvar, ligger i öppen dag. Att åter en på angivet sätt utvidgad åtalsskyldighet skulle kombineras med en förberedande domstolsprövning av åtalets befogenhet får anses uteslutet. Som framgår av den lämnade redogörelsen har f. ö. redan processkommissionen vid angivande av huvudgrunderna för en rättegångsreform bestämt avvisat tanken på en sådan ordning.

Över huvud taget torde motionärerna ha överdrivit betydelsen av den väckta frågan om översyn av de allmänna åtalsreglerna. För åstadkommande av ökad uniformitet vid åtalsprövningen torde nämligen föga vara att vinna med jämkning av dessa i allmänna ordalag avfattade regler, då dessa ändock alltid måste lämna utrymme för åklagarens personliga omdöme. Detta utrymme för det personliga omdömet innebär ej, att åklagaren skulle få låta sig godtyckligt ledas av subjektiva värderingar, utan han måste självfallet grunda sitt ställningstagande å objektiva iakttagbara omständigheter, vilka han, utifrån sina kunskaper och sin erfarenhet, finner sig kunna tillmäta visst bevisvärde. Men till följd av det personliga omdömet avgörande betydelse kommer olika åklagare alltid att kunna nå olika resultat vid åtalsprövning, och därigenom kommer också alltid att finnas risk för oenhetlig rättstillämpning. Om man då har den uppfattningen — vilken ehuru outtalad synes ligga bakom motionerna — att åklagarnas rättstillämpning verkligen också blivit alltför oenhetlig torde det med hänsyn till det anförda vara anledning överväga andra motåtgärder än de i motionerna förordade.

Med åberopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motioner, I: 320 och II: 401, icke måtte
föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 12 april 1957

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Branting, fru Sjöström-Bengtsson*,
herrar Domö, Lindgren, Erik Svedberg, Ollén, Theodor Johansson och
Alexanderson*;

från andra kammaren: herrar Rylander, Gezelius, herr Onsjö*, fru
Johansson, herrar Fröding, Jacobsson i Sala, Lundqvist och Eliasson i Stock-
holm.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Alexanderson* och *Eliasson* i Stockholm, vilka anförd:

»Frågan om och i vilken utsträckning åtalsreglerna kan klarare och mera exakt utformas än vad som nu är förhållandet synes företrädesvis vara av processrättslig karaktär. Ärendet har emellertid icke föranlett remiss till någon av de juridiska fakulteterna. Ur angivna remissyttranden kan dock utläsas att olika meningar föreligger beträffande så viktigt spörsmål som när åtalsrätt skall anses föreligga för åklagaren. En mening hävdar i likhet med motionärerna att sådan rätt är för handen så snart sannolika skäl föreligger för att den misstänkte begått brottet, medan t. ex. advokatsamfundet uttalar sin tveksamhet härom och rättegångskommittén bestämt hävdar att en så vidlyftig åtalsrätt icke föreligger och att det kan vara felaktigt — ehuru icke straffbart såsom obefogat åtal — av åklagaren att åtala även om han haft sannolika skäl för sitt åtal. Utskottets majoritet har uttryckligen förklarat sig icke taga ställning i denna fråga. Enbart den omständigheten att oklarhet råder om vad som skall anses vara gällande rätts ståndpunkt härutinnan synes motivera översyn av åtalsreglerna. Beträffande frågan huruvida åtalsreglerna bör och kan utformas exaktare må framhållas. Legalitetsprincipen råder vid åtalsprövning. Den eftergift, som här faktiskt synes föreligga genom att åtalsrätten och åtalsplikten icke sammanfaller, torde icke ha sin grund i annat än en lagteknisk inadvertens. Det torde ingalunda vara omöjligt att något mera bestämt beskriva vilket bevisläge som regelmässigt bör vara för handen för att åtal skall väckas. Icke heller förefaller det omöjligt att på något sätt angiva när — trots någon brist i bevisningen — ärendet likväl skall genom åtal underställas rättens prövning. Häremot har framhållits, dels att gällande praxis vore att man fäste avseende t. ex. vid sådana i motionen exemplifierade grunder, där man åtnöjde sig med mindre bevisning än vad som nu kräves för åtalsplikt, dels att sådana grunder måste bli så allmänt formulerade att de icke skulle lämna någon nämnvärd vägledning. Att de grunder, som påkallar undantag från huvudregelns tillämpning, sinsemellan är av högst skiftande beskaffenhet och på den grund svåra att fixera, synes icke utgöra oöverstigliga hinder för lagreglering. Någon olägenhet av att i lag fastslå vad som i detta avseende redan anses såsom gällande praxis kan icke föreligga. Även om sådana grunder av naturliga skäl måste bli ganska allmänt formulerade måste likväl något vara att vinna genom mera exakt utformning. I andra liknande sammanhang har man ansett detta möjligt. Sålunda rör sig lagstiftningen med en så pass allmänt hållen inskränkning i åtalsrätten som att åtal skall ske först då det är ur »allmän synpunkt påkallat». Med den kommentar som lagstadgandet fått måste man konstatera att det vid t. ex. bedömning av när olovligt förfogande skall åtalas trots sin allmänna formu-

lering väl motiverar sin existens. En översyn av reglerna för åtal skulle även leda till god vägledning för praxis i ämne, varom så gott som ingenting skrivits.»

och vilka ansett, att utskottet därför bort hemställa,

att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I: 320 och II: 401, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande översyn av åtalsreglerna.
