

Nr B 251

Av herr **Nihlfors** och fru **Sandström**, *angående åtgärder för att bemästra den ökade belastningen på de rättsvårdande myndigheterna.*

Arbetsuppgifterna för de rättsvårdande myndigheterna tendera att öka år efter år. Till häradsrätterna inkomna mål 1950 voro 46 745. Antalet hade trots en arbetsminskande reform 1954 ökat till i runt tal 55 000 1955 och till 56 800 1956. Läget är i dag ansträngt, vilket framgår av uttalanden och redogörelser från olika håll. Sålunda anför JO i sin berättelse 1958, att en besvärande arbetsbalans föreligger för domstolar och åklagare m. fl. (Justitieombudsmanens ämbetsberättelse 1958 sid. 142 o. 143) :

Under senare år har arbetsbördan hos de flesta domstolar och åklagare liksom hos polisens brottsutredande organ ökat betydligt. Sålunda ha inkommande mål och ärenden ökat i antal och även visat tendens att bli allt mera invecklade och svårbedömda. Det därav betingade behovet av förstärkning av arbetskrafterna har på många håll icke blivit genast tillgodosett i den utsträckning, som i och för sig varit erforderlig. Till följd därav har, trots övertidsarbete i avsevärd omfattning från befattningshavarnas sida, det icke kunnat undvikas, att på många håll en besvärande arbetsbalans uppkommit. Att så är förhållandet har jag kunnat iakttaga i första hand vid mina inspektioner.

Det pressande övertidsarbete, som på grund av arbetsbelastningen blivit oundgängligen nödvändigt på många håll för att arbetsbördan i görligaste mån skall kunna bemästras, måste i längden verka förslitande på personalen. Det är ock ur rättssäkerhetssynpunkt mycket otillfredsställande, om domare och åklagare under trycket av en alltför stor arbetsbörd finna sig tvingade att skilja sig från av dem handlagda mål och ärenden utan att de haft erforderlig tid för behandlingen därav.

Svea hovrätt understryker i samband med anslagsäskandena till domstolsväsendet att situationen är betänklig (Statsverkspropositionen 1958, A-riksdagen, andra huvudtiteln, bil. 4, sid. 34) :

Den kraftigt stegrade balansen — den 1 juli 1957 1 008 mål mot 904 vid samma tidpunkt 1956 — är att tillskriva den ökade måltillströmningen innefattande ett flertal mål av mycket tids- och arbetskrävande natur, i förening med många betungande remissärenden. Redan det nu rådande tillståndet är helt oförenligt med kravet på god rättsvård. En fortsatt ökning av balansen skulle medföra att rättssäkerheten råkade i allvarlig fara. Hovrätten pekar särskilt på betydelsen av större snabbhet i handläggningen av brottmålen. De långa väntetiderna förorsakar i dessa mål bevisvärigheter, vilka kan medföra att samhällets reaktion mot brottsligheten avsevärt försvagas; därjämte för-

svåras den dömdes återanpassning i samhället. Även i andra slag av mål är tidsutdräkt betänklig från rättssäkerhetssynpunkt. I själva verket förhåller det sig så att rättegångsbalkens krav på snabbhet för närvarande icke uppfylles.

I yttrande över organisationsnämndens förslag till rationaliseringar av arbetsrutinen inom domstolsväsendet framhåller Föreningen Sveriges härads-hövdingar (Statsverkspropositionen 1958, A-riksdagen, andra huvudtiteln, bil. 4, sid. 53 och 54):

Här må framför allt nämnas, att organisation, tekniska hjälpmedel och arbetsmetoder bör vara sådana att de är ägnade att på bästa sätt främja en god rättsvård. Detta innebär, bland annat, att personalorganisationen måste vara så vid, att den i egentlig mening dömande verksamheten icke behöver utövas under en känsla av tidsnöd och jäkt samt att över huvud arbetsuppgifterna kan utföras utan att, såsom nu ofta är fallet, såväl rättsbildad som icke rättsbildad personal betungas över hövan.

Föreningen gör vidare med bestämdhet gällande, att arbetsläget på domsagorna nu är ansträngt och det såväl beträffande domarpersonalen som övriga befattningshavare. Utredningens förmodande, att 1952 vid åtskilliga domsagor fanns marginaler, som tillät att arbetsökningen till en början bemästrades genom ökad arbetsintensitet, är oriktigt om därmed avses, att en viss arbetsökning skulle på längre sikt kunna bemästras utan personalökning. Att antalet mål och ärenden nästan överallt har ökat, därom torde utredningen och föreningen vara ense, men utredningen läser icke ha tillräckligt fäst sig vid att målen på många håll har blivit i genomsnitt vidlyftigare. Verkligt stora mål förekommer mer än förr; ett riktigt stort mål betyder för arbetsbördan mycket mer än många små.

De rådande svårigheterna gälla i lika hög grad polisens och åklagarnas arbete. I en motion till A-riksdagen II 352 återfinns bl. a. följande citat ur en rapport av kommissarien för stöldroteln till kriminalpolisintendenten i Stockholm den 17 januari 1958:

— åtskilliga anmälningar om brott, där i anmälan icke lämnats någon hän-tydning om den eventuella gärningsmannen, ha måst lämnas helt obearbetade —

— att personalen under alldeles övervägande delen av arbetstiden är upptagen med utredning av sådana brott, där gärningsmannen gripits på bar gärning av allmänheten eller radiopolisen. Personalen hinner därför icke handlägga övriga ärenden inom rimlig tid. Väntetid på flera månader och mera hör till vanligheten. Detta för med sig, att utsikten till att kunna återskaffa stöldgodset blir minimal. Svårigheten att finna och överbevisa gärningsmannen stiger progressivt med tiden —

— 1952 års lag om skyndsam handläggning av ungdomsmål icke har tillfredsställande kunnat efterföljas — kriminalteknisk undersökning av stulna bilar med hänsyn till förekomsten av fingeravtryck och andra spår kunnat ske endast i ringa utsträckning. —

— Att upptäcktsprocenten vad angår vid roteln handlagda brott är anmärkningsvärt låg torde med ovan redovisade förhållanden ej vara förvånande. Enligt min uppfattning har emellertid personalen gjort allt vad på den ankommit för att åstadkomma bästa möjliga arbetsresultat. Jag anser mig också böra understryka, att den hittills föreliggande arbetsmängden visat sig vara alltför betungande och att den medfört en förslitning av personalen som ej är försvarbar. —

Det är mot bakgrunden av dessa från olika håll hämtade referat otvetydigt att rättsväsendets läge är bekymmersamt. Den ökade belastningen kan till stor del tillskrivas bilismens utveckling och ökningen av antalet vägtrafikolyckor. Antalet vägtrafikolyckor var enligt den av statistiska centralbyrån förda riksstatistiken över trafikolyckor 15 866 år 1946, 32 706 år 1953 och uppgick år 1956 till 48 722. Men det är också en följd av att samhällsutvecklingen tycks föra med sig alltmer omfattande och svårutredda mål. Den situation som nu föreligger har uppkommit trots att vissa arbetsbesparande förslag kunnat genomföras, särskilt utvidgningen av förfarandet med strafföreläggande 1954 och vissa tekniska förbättringar av rutinarbetet inom domstolsväsendet efter förslag av organisationsnämnden.

Flera utredningar pågå, som beröra olika delar av rättsväsendet. Särskilt må nämnas 1954 års stadsdomstolsutredning, som har att undersöka rådhusrätternas organisation och ställning, 1955 års domarutredning som särskilt skall ägna uppmärksamhet åt domarutbildning, rekrytering och personalbehov vid domstolarna, 1951 års rättegångskommitté för översyn av rättegångsbalken och procedurfrågor av olika slag samt 1956 års polisverksamhetsutredning med uppgift att granska möjligheterna till rationaliseringar och effektivare brottsbekämpning.

De olika utredningarna ha var på sitt område vittomfattande program. De problem, som den ökade arbetsbelastningen för med sig, göra sig gällande över hela fältet och beröra därför i olika grad samtligas arbetsfält. Det är troligt, att splittringen på ett flertal utredningar jämte de för utredningarna vid olika tillfällen givna vidlyftiga direktiven försvårar en enhetlig planering av hur det för rättsvärdens samtliga områden gemensamma problemet med den tilltagande arbetsbelastningen skall kunna bemästras.

Splittringen och svårigheterna av arbetsplanering illustreras av att stadsdomstolsutredningen nyligen framlagt ett separat förslag, SOU 1958: 9, som rör ändringar i fråga om underdomstolarna på landet. Stadsdomstolsutredningen lär vidare syssla med spørsmålet om att ytterligare utvidga förfaran-

det med strafföreläggande, ehuru detta ämne väl närmast hör hemma hos 1951 års rättegångskommitté. Polisverksamhetsutredningen lär anse att frågan om ett förenklat förfarande med böter på platsen i vissa fall ligger utanför dess direktiv men har sådan beröring med strafföreläggandeförfarandet att 1951 års rättegångskommitté bör utreda saken.

Den pågående utvecklingen hinner dessutom förskjuta perspektiven medan utredningarna — som i vissa fall synas ta åtskillig tid i anspråk — bedriva sitt arbete. Separata lösningar ha måst presteras och brytas ur sitt sammanhang. I förhoppning att kunna nedbringa arbetsbalanserna vid rådhusrätterna framlade sålunda stadsdomstolsutredningen ett förslag om ändrad sammansättning inom rådhusrätt vid brottmål, som numera antagits av riksdagen. Vid behandlingen av förslaget uttalades från flera håll tvivel om dess effekt, och det återstår att se om några väsentliga lättnader kunna vinnas på denna väg.

Händelseutvecklingen tycks dess värre också försätta statsmakterna i efterhand. Vid behandlingen av förslaget om förändring av rådhusrätternas sammansättning i brottmål uttalade sålunda den socialdemokratiska utskottsmajoriteten (första lagutskottets utlåtande nr 38/1957 sid. 26 och 47), att det av statsfinansiella skäl inte var tillrådligt med en utvidgning av domarkåren. Liknande skäl torde ha föranlett departementschefen att icke genomföra de förslag till personalförstärkningar inom hovrätter och häradsrätter, som 1955 års domarutredning föreslagit i sitt betänkande (SOU 1956: 2). Denna uppfattning vittnar om en allvarlig felbedömning i fråga om olika statsutgifters angelägenhetsgrad. Ett effektivt rättsväsen tillhör de primära och väsentligaste statsuppgifterna. Det kan inte försvaras att låta dessa uppgifter bli nödlidande av finansiella skäl. Domarutredningens mycket måttliga och begränsade förslag innebär en samlad årlig kostnadsökning av 250 000 kronor för häradsrätterna och 150 000 kronor för hovrätterna. Det är också med hänsyn till dessa summors relativa obetydlighet i budgeten ohållbart att iaktta passivitet under hänvisning till statsfinansiella verkningar. Yttermera förhåller det sig faktiskt så, som påpekades i motion vid A-riksdagen 1958 nr I: 210, att kostnaderna för domstolsväsendet i huvudsak täckas av avgifter som uttas av allmänheten.

En förändring i regeringens politik i fråga om rättsväsendets villkor och arbetsbetingelser är nödvändig. Allmänhetens berättigade krav på god service och hänsyn till laglydnad och rättssäkerhet kräver detta. Vilka risker och olägenheter det nuvarande läget medför sammanfattas i JO:s årsberättelse 1958 på följande sätt (sid. 142):

Vad särskilt angår brottmålen, så måste det anses såsom ur rättssäkerhetsynpunkt ytterst otillfredsställande, att avsevärd tid förflyter mellan brottet och huvudförhandlingen. Parter och vittnen få härigenom svårare att minnas vad som skett, med påföljd att det för rätten blir svårare att fastställa san-

ningen. Även av humanitära skäl bör domstolens handläggning ske så snart som möjligt, så att den tilltalade icke behöver gå onödigt lång tid och oroa sig för vad som kan bli påföljden av brottet. Jämväl i familjerättsmålen är det naturligen ofta av särskilt stor betydelse för parterna att få ett avgörande till stånd utan oskäligt dröjsmål.

Allmänheten reagerar också mot den tilltagande brottsligheten i våra större städer som en otillräcklig polisövervakning leder till. Likväl ha nödvändiga åtgärder varit senfärdiga eller helt uteblivit.

Vid en bedömning av läget måste man beakta, att de personella resurserna i avsevärd mån redan äro utnyttjade utöver det normala. I avbidan på olika pågående utredningar har man inte ökat resurserna utan litat till provisoriska åtgärder och övertidsarbete. I ett yttrande över organisationsnämndens förslag till rationaliseringar anför sålunda Sveriges juristförbund (Statsverksprop. 1958, A-riksdagen, andra huvudtiteln, bil. 4, sid. 56) :

I anslutning till utredningens beräkningar påpekar förbundet, att den kraftiga ökningen av arbetsvolymen vid domsagorna så väl kunnat bemästras trots ringa personalförstärkningar tack vare dels en förskjutning av arbetstiden till övertid i stor omfattning främst för den rättsbildade personalen, dels ock en höjning av arbetsintensiteten. Emellertid kan nuvarande arbetstakt enligt förbundets mening icke hållas i längden. Nämnda förhållanden har vid olika tillfällen påtalats från domsagornas sida. Genom uttalanden från ansvarigt håll har emellertid häradsövdingarna bibringats den uppfattningen, att så länge utredningar och försöksorganisationer pågår är det utsiktslöst att få gehör för framställningar om personalförstärkning, och sålunda inskränkt sig till att endast framföra oundgängliga behov. Att på sätt utredningen gjort taga dessa förhållanden till intäkt vid bedömningen av förslag till personalstat kan inte accepteras.

De undersökningar förbundet tid efter annan verkställt beträffande arbetsläget vid domsagorna visar att här rätt och fortfarande råder ett otillbörligt utnyttjande av arbetskraft.

Det kan sålunda med skäl antas, att den rådande bristsituationen tillåtits gå mycket långt. En återhållsamhet kunde ju emellertid vara försvarlig, om det gällde en övergående belastning. Det kan emellertid klart förutses att så ingalunda är fallet. Den stora proportion som trafikmålen svarar för av polisens, åklagarnas och domstolarnas arbetsbörda gör att utvecklingen i hög grad är beroende av motorismens utveckling. Här föreligga prognoser från väg- och vattenbyggnadsstyrelsens utredningsorgan, upprättade i samband med vägplanen för Sverige. Enligt dessa prognoser kommer antalet motorfordon att fördubblas på 10 år. Även om olycksfrekvensen inte är direkt proportionell mot fordonsantalet medför ökningen dock en sannolikt mycket substantiell ytterligare belastning av de rättsvårdande organens arbets-

börda. Samtidigt härmed har man vid en realistisk bedömning också att räkna med en fortgående och i våra större städer måhända också alltmer kvalificerad brottslighet.

Dessa perspektiv göra det i hög grad angeläget att i tid planera för hur rättsväsendet på bästa sätt skall kunna möta inte bara dagens krav utan också vidgade uppgifter i en icke avlägsen framtid. Det gäller här både organisatoriska överväganden och eventuella åtgärder i fråga om procedur och handläggning. I motionen till A-riksdagen nr II: 352 framhölls, att avvägningen mellan ärenden av olika vikt kunde vara rationellare, så att större energi kunde ägnas den kvalificerade brottsligheten. Dessa frågor ha ånyo aktualiserats genom motion till denna riksdag. Man bör också överväga om det även i framtiden är rationellt att belasta domstolarna med uppgifter, som icke ha med den dömande verksamheten att skaffa, t. ex. bestämmande av arvsskatt, som ju är en beskattningsuppgift, vilken vad gåvoskatten beträffar redan utförs av länsstyrelserna.

Det är en bedömningsfråga i vad mån en sådan planering lämpligen bör ske inom ramen för pågående utredningar eller ej. Risken för splittring och dubbelarbete förefaller stor. Särskilda direktiv synas under alla omständigheter nödvändiga. En samlad beredning genom en särskild delegation förefaller därför vara det lämpligaste.

Under hänvisning till det anförda få vi föreslå,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en redogörelse för åtgärder som kunna övervägas för att samtidigt med en ökad insats för beivran av den grova brottsligheten kunna effektivt bemästra den ökade belastningen på de rättsvårdande myndigheterna, som särskilt motorismens utveckling kan väntas medföra.

Stockholm den 3 juli 1958

Folke Nihlfors

Ragnhild Sandström