

Justitieutskottets betänkande

1985/86:4

om nämndemans ansvar för dom



JuU
1985/86:4

Motion

I motion 1984/85:966 av Anita Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som anförts i motionen beträffande dom i mål med nämndemannamedverkan.

Motionärerna anför att de politiskt valda nämndemännen i våra domstolar utgör ett väsentligt inslag i demokratin. Vid halvårsskiftet 1983 trädde regler i kraft som innebär individuell rösträtt och annat juridiskt ansvar för nämndemännen. Detta resulterade dock inte i någon nyordning beträffande domens avfattning. Den skriftliga domen avfattas alltså av yrkesdomaren utan någon medverkan av nämndemännen.

Motionärerna hävdar att det inte är tillfredsställande att nämndemännens juridiska ansvar för en skriftlig handling framhålls samtidigt som vederbörande helt saknar insyn i denna.

Motionärerna menar att en jämförelse bör göras med vad som gäller för andra liknande förtroendeuppdrag i samhället, t. ex. i styrelser och kommunala nämnder. Där utses protokollsjusterare, som vidimerar att protokollet överensstämmer med fattade beslut. Ett liknande förfaringssätt skulle kunna tillämpas även för domstol där nämndemän deltar. En annan möjlighet vore att samtliga domare, dvs. även nämndemännen, undertecknar domen.

Bakgrund

Den 1 juli 1983 fick nämndemännen i tingsrätterna individuell rösträtt (prop. 1982/83:126, JuU 32, rskr. 314). Sådan rösträtt hade tidigare gällt för nämndemännen i länsrätterna (från år 1971) samt i hovrätterna och kammarrätterna (från år 1977).

Lekmannamedverkan vid de svenska underrätterna har uråldriga traditioner. Fram till reformen år 1983 sågs nämndemännen i de allmänna underrätterna, åtminstone formellt, som ett kollektiv – nämnden. Före år 1971 gällde att endast en enhällig nämnd kunde överrösta juristdomaren. Nämnden bestod då av minst sju och högst nio nämndemän. I mål om brott för vilket inte var stadgat svårare straff än fängelse ett år var dock rätten domför med tre i nämnden.

I samband med tingsrättsreformen år 1971 minskades antalet nämndemän till fem. Samtidigt infördes omröstningsregler som i huvudsak innebar att vid oenighet nämndens mening skulle gälla, om minst fyra nämndemän var

överens om domskälen och domslutet. I praktiken innebar denna ordning i de flesta fall detsamma som individuell rösträtt med utslagsröst för ordföranden.

Genom 1983 års reform minskades antalet nämndemän i underrätterna ytterligare, nämligen till i normalfallet tre. Om man i ett sådant system skulle ha behållit den kollektiva rösträtten, skulle detta ha inneburit att det som regel hade krävts en enig nämnd för att överrösta ordföranden. Det ansågs att detta i princip skulle innebära en försvagning av nämndemännens ställning, tvärt emot den förstärkning av lekmannainflytandet som i andra sammanhang ansetts önskvärd. Nämndemännen i tingsrätterna borde alltså ges individuell rösträtt (prop. 1982/83:126 s. 22).

Samtidigt upphävdes de bestämmelser i bl. a. rättegångsbalken (RB) som avsåg nämnden, och ordet nämnd utmönstrades ur de föreskrifter som syftade på den kollektiva nämnden. I anslutning härtil anfördes det i propositionen (s. 25) att det var rimligt vid individuell rösträtt att varje ledamot har samma ansvar för avgörandet som ordföranden. För att det inte skulle råda någon tvekan om att varje domare – alltså även lekmannadomare – som med sin röst har deltagit i avgörandet också är ansvarig för domen i juridisk mening, upphävdes de dittillsvarande bestämmelser, enligt vilka varje nämndeman som med sin röst hade bidragit till avgörandet svarade för det enbart i de fall då nämnden ensam hade bestämt rättens avgörande (29 kap. 7 § RB och 15 kap. 30 § femte stycket giftermålsbalken).

Enligt 17 kap. 10 § och 30 kap. 8 § RB gäller sedan balkens tillkomst att dom skall undertecknas av de lagfarna domare som deltagit i avgörandet. Motsvarande regel för förvaltningsdomstolarna finns i förordningen (1979:575) om protokollföring m. m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bestämmelserna ändrades inte i samband med att den individuella rösträtten för nämndemän i tingsrätt tillkom. Departementschefen utvecklade dock i samband därmed sin syn på nämndemännens inflytande på domens utformning och anförde (prop. s. 25):

Nämndemän med individuell rösträtt bör naturligtvis ha inflytande på domens eller beslutets närmare utformning. Hur detta inflytande mera konkret skall komma till uttryck får avgöras från fall till fall. Erfarenheterna från bl. a. hovrätterna och länsrätterna talar dock för att samarbetet mellan de lagfarna ledamöterna och lekmännen kan ordnas på ett smidigt sätt. I de talrika fall när domen i ett mål avkunnas i direkt anslutning till huvudförhandlingen kan nämndemännen redan nu ta aktiv del i utformningen av domskälen. Även i övriga fall – där alltså domen meddelas vid ett senare tillfälle – bör rätten normalt redan i samband med överläggningen kunna dra upp sådana riktlinjer för domens utformning att vidare samråd rörande denna är överflödigt. Det finns därför enligt min mening inte anledning att befara att lekmännens ökade formella ansvar för domen kommer att medföra några praktiska eller andra problem.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionen från riksdagens ombudsmän (JO), domstolsverket, Göta hovrätt, kammarrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt, Uppsala tingsrätt, länsrätten i Göteborgs och

Samtliga remissinstanser har avstyrkt bifall till motionen.

JO hänvisar till och vidhåller den uppfattning som han redovisade i ett remissyttrande i juni 1975 över 1972 års domarutrednings betänkande (SOU 1974:96) En öppnare domarbana. I betänkandet hade föreslagits att lekmän skulle medverka i vissa typer av mål i hovrätt och kammarrätt. JO anförde:

Med den föreslagna ordningen lär nämndemännen ha samma ansvar för domen som de lagfarna, vilket bör betyda att de även får medverka aktivt vid utformningen av denna eller åtminstone får granska avfattningen innan domen meddelas. (Jfr härom prop. 1969:44 s. 202). Rätten och skyldigheten att låta anteckna eventuell reservation understryker detta. Ansvarsförhållandet i fråga är inte någon nyhet. Det har funnits sedan länge i ägodelningsrätt/fastighetsdomstol och vattendomstol, där det såvitt jag kunnat konstatera enbart verkat till fördel. Arbetsformerna i hovrätt och kammarrätt avviker dock rätt mycket från vad som är naturligt i första instansen, och det förefaller mig troligt att det kan bli komplikationer när det gäller att rent praktiskt arrangera nämndemännens deltagande i det arbete som måste göras på annan tid än i omedelbar anslutning till förhandling eller motsvarande handläggning av målet. I någon mån kan det kanske här gälla förberedelsearbete såsom genomgång av första instansens avgörande och andra handlingar men framför allt tänker jag på de särskilda sammanträden som behövs för fortsatt överläggning med beslutande och avfattande av hovrätts eller kammarrätts dom. Det får anses angeläget att handläggningen av målen inte fördröjs genom tröghet i kontakterna mellan yrkesdomarna och lekmanen. Därför får man nog utgå från att det kommer att resas anspråk på att nämndemännen kan ställa sig till förfogande i förhållandevis stor utsträckning och ofta med kort varsel. Under sådana omständigheter kan tjänstgöringen som nämndeman bli ganska betungande även om antalet mål inte är så stort. Som förut framgått anser jag inte att de praktiska svårigheterna har större betydelse för själva frågan om lekmannadeltagande; däremot menar jag att det vid genomförandet av reformen bör tillses att tjänstgöringsvillkoren i fråga om arvodering o. d. blir sådana att de motsvarar de stora krav som ställs på nämndemän i hovrätt och kammarrätt. Det är enligt min mening nödvändigt både för att arbetet skall löpa på rätt sätt i dessa domstolar och för att det skall bli möjligt att välja verkligt lämpliga personer till nämndemannauppdragen.

Vad gäller det nu aktuella motionsyrkandet tillägger JO att det enligt hans mening är tämligen självklart att nämndemän med individuell rösträtt bör få medverka aktivt vid utformningen av domen. I praktiken torde det, menar JO, vara till fyllest att man vid överläggningen kommer överens om och också lägger fast domskälen. Det får sedan bli en sak mellan den lagfarne domaren och nämndemännen i vad mån ett utkast till domen skall visas upp för nämndemännen innan domen meddelas. Några särskilda bestämmelser i ämnet anser JO knappast behövliga.

Domstolsverket (DV) anför att enligt vad DV erfart samarbetet vid överläggningarna mellan de lagfarna ledamöterna och nämndemännen fungerar synnerligen väl. Att domstolen någonsin skulle meddela ett annat domslut än vad rätten har enats om, betraktar DV som uteslutet. Men även riktlinjerna för domskälen beslutas naturligtvis i samråd. Det är främst

praktiska synpunkter som har lett till att en ledamot av rätten utformar domen i detalj. Denna arbetsuppgift bör, anför DV, uppenbarligen falla på en yrkesdomare. DV anför vidare:

JuU 1985/86:4

År 1984 avdömde tingsrätterna 74 764 brottmål varav 63 027 (eller 84,3 %) med nämndledamöter. Länsrätterna meddelade 122 400 domar i skattemål, 34 500 domar i körkortsmål och 10 300 domar i sociala mål. Cirka hälften av skattemålen och körkortsmålen och 3/4 av de sociala målen dömdes med nämndledamöter. Den tid inom vilken en dom skall meddelas och expedieras är kort, i brottmål högst två veckor efter förhandlingen (30 kap 7 § rättegångsbalken). Den tiden måste förlängas avsevärt om förslaget genomförs. Att ett genomförande av förslaget också skulle medföra kostnadsökningar säger sig självt. En samlad bedömning pekar entydigt på minskad effektivitet i domstolarna i ett redan svårt statsfinansiellt läge. Men även den enskilde rättssökanden skulle irriteras av en reform som innebär tidsutdräkt i handläggningen hos domstolarna.

I frågan om nämndemännens ansvar för den dom som meddelas uppfattar DV det på följande sätt. Nämndemännens juridiska ansvar omfattar domslutet samt riktlinjerna för domskälen sådana dessa har dragits upp av rätten vid överläggningen. Denna omfattning av ansvaret för domen gällde även tidigare, och ett mera långtgående ansvar för domen har enligt DV:s uppfattning inte avsetts när de nya omröstningsreglerna infördes år 1983.

Göta hovrätt redovisar inledningsvis arbetsrutinerna i hovrätten i mål där nämndemän deltar. Dessa rutiner har, menar hovrätten, utformats på ett sätt som ganska väl tillgodoser rimliga krav på insyn och medverkan i arbetet. Vad först gäller förslaget om protokollsjustering anför hovrätten:

Systemet med protokollsjustering skulle inte innebära någon egentlig lösning av problemen. Vid fastställelsedomar förefaller det vara en helt onödig omgång att sätta upp ett särskilt protokoll. Det skulle ju i så fall endast innehålla att hovrätten beslutat fastställa underrättens dom, något som nämndemännen självfallet är införstådda med efter att ha deltagit i överläggningen. I ändringsfallen bör protokollet innehålla en redovisning av såväl domslutet som domskälen. Är ändringen av enklare beskaffenhet finns det dock – lika lite som i fastställelsefallen – något egentligt behov av en sådan redovisning. I komplicerade fall – och det synes ju i första hand vara dessa som motionärerna avser ("en dom som tillkommit efter långa diskussioner och svåra avväganden") – kan det inte begäras att någon av juristerna omedelbart vid överläggningen skall vara beredd att lägga fram en slutlig och bindande formulering av domskälen. Det kan inte heller komma ifråga att definitivt godta de preliminära domskäl som dras upp vid överläggningen och därmed avstå från att senare göra jämkningar och förbättringar av dessa. Kravet på nämndemännens medverkan i arbetet med domsskrivningen får nämligen inte leda till att hovrätternas uppgift att vara vägledande inom rättstillämpningen eller deras kontrollfunktion i något avseende försämrats. Mot denna bakgrund anser hovrätten att det i motionen föreslagna systemet med protokollsjustering inte bör genomföras.

Vad därefter gäller förslaget att nämndemännen skulle underteckna domen avstyrker hovrätten även detta och anför:

Det kan givetvis inte göras gällande att en sådan lösning skulle leda till en kvalitetsförsmärning. Av praktiska och ekonomiska skäl kan dock inte heller denna möjlighet förordas. Hovrätten vill särskilt peka på att nämndemän-

nens medverkan i detta sammanhang med nödvändighet leder till förseningar i fråga om domens meddelande. Eftersom originaldomen inte torde kunna skickas runt per post till nämndemännen för underskrift, måste man i samband med överläggningen bestämma en dag då de skall infinna sig på kansliet för att fullgöra denna uppgift. Vid detta tillfälle måste juristledamöterna också vara närvarande. I annat fall kan ju en av någon nämndeman föreslagen ändring inte slutligt behandlas. Med den arbetsbörda som hovrätterna för närvarande har är det inte försvarligt att införa en för juristledamöterna så tids- och arbetskrävande rutin, som det skulle innebära att så gott som varje dag sammanträffa med olika nämndemän för underskrift av dom. Härtill kommer att en sådan ordning givetvis också blir tungrodd för nämndemännen och att den kommer att medföra inte oväsentliga kostnader för deras resor till hovrätten och för arvoden, särskilt för dem som bor på långt avstånd från hovrättens kansliort, såsom i Kalmar, Norrköping osv. Förslaget kommer även att motverka den enskildes berättigade krav på att så snart som möjligt efter förhandlingen i hovrätten erhålla besked om målets utgång.

Även *kammarrätten i Stockholm* påpekar att en reform enligt motionsförslaget skulle medföra en betydande administrativ omgång och därmed ökade kostnader för det allmänna. Risk föreligger för tidsutdräkt i det enskilda målet liksom för ökade balanser i domstolarna, varför kammarrätten finner helt övervägande skäl tala mot den aktuella reformen och avstyrker bifall till motionen.

Kammarrätten framhåller dock att domstolarnas erfarenhet av nämndemännens medverkan är mycket god. Det är också naturligt, menar kammarrätten, att det från principiell synpunkt uppkommer frågor om ett ökat inflytande för nämndemännen över den närmare utformningen av rättsens avgöranden i och med att nämndemännen har fått individuell rösträtt. Något egentligt praktiskt behov av en reform i aktuellt hänseende föreligger enligt domstolens uppfattning däremot inte. Kammarrätten framhåller att om en yrkesdomare skulle förfara felaktigt vid domsarbetet – t. ex. genom att utan kontakt med nämndemännen bygga domen på andra domskäl än som förekommit vid överläggningen – disciplinpåföljd skulle kunna komma i fråga enligt 10 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning. Slutligen erinrar kammarrätten om att domskäl inte kan överklagas för sig. De har därför inte samma avgörande betydelse som domslutet.

Stockholms tingsrätt och *Uppsala tingsrätt* framhåller båda – med bakgrundsresonemang liknande dem som hovrätten och kammarrätten har redovisat – att ett bifall till motionen skulle innebära dels betydande risker för tidsutdräkt i domstolarnas arbete till men för parterna, dels en icke oväsentlig ökning av kostnaderna för nämndemännens medverkan.

Länsrätten i Göteborgs och Bohus län kan inte heller se något behov av att ändra nuvarande ordning i den riktning som föreslås i motionen och anför:

Nämndemännen vid länsrätten och vid dess föregångare – länsskatterätten, fastighetstaxeringsrätten och länsrätten – har haft individuell rösträtt sedan år 1971. Flertalet nämndemål vid länsrätten avgörs efter en skriftlig process och föredragning, då en yrkesdomare och tre nämndemän deltar. Det vanliga är därvid att nämndemännen i förväg har fått ett skriftligt förslag till dom. De har därför en direkt möjlighet att påverka utformningen av domen. Den skrivs dock inte under av nämndemännen. Det är endast i undantagsfall som

nämndemännen har några synpunkter på domens formella utformning. Däremot förekommer det relativt ofta att nämndemän framför tungt vägande sakliga argument som vägs in i domen och som även kan påverka utgången i målet. I de mål där muntlig förhandling förekommer finns det givetvis inte något domsförslag i förväg. Vid överläggningen diskuteras domskäl och domslut. Domen utformas därefter av yrkesdomaren. Endast i undantagsfall skickas ett domsförslag ut till nämndemännen. I många fall, framför allt i sociala vårdmål, skulle det medföra en icke önskvärd fördröjning av domen, om denna skulle justeras eller skrivas under av någon eller flera nämndemän. Det system som nu tillämpas har fungerat tillfredsställande och några kritiska synpunkter från nämndemannahåll har inte försports. Enligt länsrättens uppfattning har nämndemännen vid länsrätten fullt tillfredsställande möjligheter att utöva sin dömande funktion.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet framhåller också risken för förseningar, nya kostnader och ökad byråkratisering, om förslaget genomfördes. Möjligen skulle, menar fakultetsstyrelsen, den av motionärerna antydda tekniken att det avfattades ett beslutsprotokoll och uppdroges åt någon av nämndemännen att justera detta gå att tillämpa utan större tidsförluster. Men risken är då å andra sidan stor att "domsjusteringen" skulle utvecklas till en sakligt sett innehållslös – och därför också meningslös – ritual förenad med kostnader och besvär som knappast kan beräknas bli försumbara. Att endast en av nämndemännen gavs inflytande i sammanhanget skulle ju för övrigt innebära att man gav en av lekmannadomarna en särställning av just den art som man enligt motionen inte borde acceptera för yrkesdomarnas del, påpekar fakultetsstyrelsen.

Juridiska fakultetsstyrelsen anför vidare:

Införande av individuell rösträtt torde inte nödvändigtvis behöva som en principiell konsekvens motivera att lagfarna domare och nämndemän ges samma ansvar för utformande av den skriftliga domen. Sätillvida bygger rättegångsbalken i varje fall alltså på en särställning för lagfaren domare, att han skall vid överläggningen framställa "saken och vad lag stadgar därom". Den hävdvunna ordningen att domskrivningen åvilar enbart de lagfarna domarna kan heller inte, på sätt som antas i motionen, innebära att nämndemännen har något juridiskt ansvar för det skriftliga återgivandet av domskälen. Med nuvarande ordning kan sådant ansvar endast åvila de lagfarna domarna mot bakgrunden av vad som förevarit vid rättens överläggning.

Sveriges domareförbund kan inte finna att motionärernas förslag skulle vara ägnat att öka rättssäkerheten vid utformningen av domstolarnas avgöranden. Det skulle däremot vara direkt kostsamt och dessutom allvarligt minska domstolarnas effektivitet. I det ansträngda läge vari rättsväsendet sedan flera år försatts genom anslagsbegränsningar tål det nu inte någon ytterligare belastning, menar förbundet.

Nämndemännens riksförbund – NRF anser att den nuvarande ordningen bör bibehållas och anför:

Vi har full förståelse för motionärernas tankegång betr. önskan om insyn i den skriftliga domens utformning. Denna torde dock, även om den är författad av ordföranden ensam, i sak alltid svara mot vad rätten i dess helhet kommit fram till under överläggningen. Om så inte skulle vara fallet har

ordföranden begått ett svårt tjänstefel. Vi utgår från att sådant inte kan ske.

Den slutliga domen, så som den föreligger i skrift, kan skilja sig från överläggningens resultat endast i form, men inte i sak. Är det då motiverat att ändra på nuvarande ordning, om praktiska svårigheter kan påvisas och därtill ökade kostnader?

De flesta domar meddelas muntligen omedelbart efter överläggningen, och den skriftliga utformningen skickas senare per post till parterna. En genomläsning av denna, med påskrift av en eller flera nämndemän utöver ordförandens underskrift, måste medföra ny inställelse vid rätten av nämndemännen för enbart denna uppgift. Allt talar för att detta inte kan vara ekonomiskt försvarbart, och därtill kommer praktiska svårigheter för nämndemännen att inställa sig för enbart genomläsning och underskrift. Förseningar med den skriftliga domens expediering torde också vara oundvikliga, vilket måste anses innebära en stor olägenhet för parterna.

Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion som gäller nämndemäns medverkan i utformningen av dom samt deras ansvar för denna.

Den 1 juli 1983 fick nämndemännen i tingsrätterna individuell rösträtt. Sådan rösträtt förelåg sedan tidigare för nämndemännen i länsrätterna (från år 1971) samt i hovrätterna och kammarrätterna (från år 1977). Vid halvårsskiftet 1983 minskades också antalet nämndemän i tingsrätterna i normalfallet från fem till tre, och varje domare, alltså även lekmannadomarna, blev lika ansvarig för varje dom. Tidigare gällde att en nämndeman vid de allmänna domstolarna svarade för ett avgörande enbart i de fall då nämnden ensam hade bestämt rättens avgörande. I samband med att omröstningsreglerna ändrades gjordes inte någon ändring i de regler som föreskriver att dom skall skrivas under av rättens lagfarna ledamöter.

Motionärerna menar att nämndemännen i större utsträckning än hittills borde få möjlighet att påverka den skrivna domen eller att i vart fall kontrollera den innan den expedieras. Detta skulle kunna ske antingen genom att någon av nämndemännen utses att justera protokollet eller genom att samtliga domare, dvs. även nämndemännen, skriver under domen.

Motionen har remissbehandlats av utskottet. Remissinstanserna intar över lag en avvisande hållning till motionsförslaget. Två synpunkter återkommer i samtliga remissvar. Den ena är att om motionärernas förslag genomfördes skulle det innebära risk för fördröjningar i domstolarnas arbete, vilket i sin tur skulle drabba parterna och rättssäkerheten. Den andra är att förslagets genomförande skulle medföra kostnadsökningar, eftersom nämndemännen skulle behöva inställa sig vid domstolen flera gånger i samma mål. Alla remissinstanserna menar också att den rådande arbetsfördelningen mellan nämndemän och yrkesdomare fungerar bra. De understryker att det måste anses självklart att rätten vid överläggningen bestämmer domslutet och huvuddragen av de domskäl som leder rätten till detta slut samt att den slutliga domen, så som den föreligger i skrift, kan skilja sig från överläggningens resultat endast i form men inte i sak.

Utskottet delar remissinstansernas uppfattning att domstolsarbetet för att fungera effektivt måste vila på en arbetsfördelning och ett ömsesidigt förtroende mellan yrkesdomare och lekmannadomare. Praktiska skäl talar

med övertygande styrka för att yrkesdomaren på eget ansvar i skrift formulerar den gemensamt överenskomna domen. Utskottet är liksom remissinstanserna övertygat om att detta förtroende inte missbrukas av den lagfarne domaren. Det saknas skäl att överväga någon ändring av den nuvarande regleringen, och utskottet förordar att motionen avslås.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1984/85:966.

Stockholm den 19 november 1985

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Arne Nygren (s), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Svensson (m), Bengt-Ola Rytter (s), Göran Magnusson (s), Göran Ericsson (m), Eva Johansson (s) och Rune Backlund (c).