

Justitieutskottets betänkande

1982/83:5

om behörighet för polisman att vara nämndeman i länsrätt

Motion

I motion 1981/82:518 av Arne Nygren (s) yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen hemställa om förslag till sådan ändring av gällande lag att det klart framgår att polisman vid polisdistrikt är behörig att vara nämndeman i länsrätt.

Motionären pekar på föreskriften i 20 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (förvaltningsdomstolslagen) där det anges att tjänsteman vid myndighet som lyder under länsstyrelse inte är valbar till nämndeman i länsrätt. Motionären uppger att det i några fall uppkommit fråga om polisman i polisdistrikt är valbar till nämndeman och att det då uttalats att den lokala polismyndigheten är en myndighet under länsstyrelsen och att en polisman därför inte är behörig att vara nämndeman. Motionären anser att innebörden av gällande rätt är oklar och att några vägledande förarbetsuttalanden inte finns. Man skulle enligt motionären möjligen kunna hävda att, eftersom polisman inte finns med i lagens uppräknning av de tjänstemän som är obehöriga, polismän borde kunna väljas. En strikt bokstavstolkning av gällande regler om behörighet att vara nämndeman i länsrätt kan enligt motionärens uppfattning dock leda till att en polisman inte kan vara nämndeman. Enligt motionären torde detta inte vara meningen, i all synnerhet som länsrätterna numera – även i administrativt hänseende – är åtskilda från länsstyrelserna.

Bakgrund

Inledning

Nämndemän har av ålder deltagit i rättskipningen i de allmänna underrätterna. Genom förvaltningsrättsreformen år 1971 kom nämndemän att delta i förvaltningsrättskipningen i första instans, och sedan år 1977 deltar nämndemän även i dömandet i hovrätter och kammarrätter.

Förvaltningsrättsreformen innebar bl. a. att det skapades en förvaltningsdomstolsorganisation efter mönster av de allmänna domstolarna. Till länsstyrelsen knöts två länsdomstolar, länsrätt och länsksätterätt. Senare tillkom en fastighetstaxeringsrätt i varje län. Länsdomstolarna var i administrativt hänseende inordnade i länsstyrelserna.

Länsrättsreformen, som genomfördes den 1 juli 1979 (prop. 1977/78:170, KU 47, rskr 308 och prop. 1978/79:86, JuU 27, rskr 216, SFS 1979:165), innebar att länsdomstolarna bröts ut från länsstyrelserna och omvandlades

till fristående allmänna förvaltningsdomstolar, länsrätter, en i varje län. Reformen motiverades med bl. a. att länsdomstolarnas anknypning till länsstyrelserna medförde vissa olägenheter från principiell synpunkt, t. ex. genom att tjänstemän vid länsstyrelserna i vissa mål företrädde det allmännas intresse (jfr prop. 1977/78:170 s. 8 ff).

Mellankommunala skatterätten, som tidigare varit en skatterätt knuten till riksskatteverket, bröts den 1 juli 1981 ut från verket och bildade en allmän förvaltningsdomstol (prop. 1980/81:143, JuU 34, rskr 317, SFS 1981:384).

Gällande rätt

Som framgår av det anförda är länsrätterna jämte mellankommunala skatterätten första instans och kammarrätterna andra instans i förvaltningsdomstolsorganisationen (jfr 1 § fjärde stycket förvaltningsdomstolslagen) och nämndemän deltar i den dömande verksamheten i dessa domstolar. I förvaltningsdomstolslagen föreskrivs i detta hänseende bl. a. följande.

Kammarrätt är, när det är särskilt föreskrivet att nämndeman skall ingå i rätten, domför med tre lagfarna domare och två nämndemän (12 § andra stycket). Länsrätt och mellankommunala skatterätten är normalt domför med en lagfaren domare och tre nämndemän (17 § första stycket och 24 §).

Nämndeman i kammarrätt och länsrätt utses genom val (19 § första stycket). Valbar är myndig svensk medborgare som är kyrkobokförd i länet och inte har fyllt 70 år (20 § första stycket). Tjänsteman vid allmän förvaltningsdomstol, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, länsläkare, biträdande länsläkare, lagfaren domare, åklagare eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman i kammarrätt eller länsrätt (20 § andra stycket). Nämndeman i länsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt (20 § tredje stycket). Det ankommer på rätten att självmant pröva den valdes behörighet (20 § femte stycket). Upphör nämndeman att vara valbar eller behörig förfaller uppdraget (21 § första stycket).

De nämnda föreskrifterna i 20 § andra stycket och 21 § första stycket skall tillämpas även på mellankommunala skatterätten (25 § tredje stycket). Beträffande mellankommunala skatterätten gäller vidare att nämndemännen förordnas av regeringen, att till nämndeman får utses endast myndiga svenska medborgare som inte har fyllt 70 år och att den som är nämndeman i mellankommunala skatterätten inte samtidigt får vara nämndeman i en kammarrätt (25 § första och andra styckena).

Föreskriften i 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen om vilka funktionärer som inte får vara nämndeman gäller alltså inte bara länsrätt utan även kammarrätt och mellankommunala skatterätten.

Förarbeten m. m.

Bestämmelser om vilka som får vara nämndeman i allmän domstol ges i 4 kap. 6 § rättegångsbalken (RB). Enligt paragrafens första stycke får lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som annars har till uppgift att föra andras talan inför rätta inte vara nämndeman. En förebild till bestämmelsen infördes år 1934 i den äldre rättegångsbalken. Enligt äldre rätt var den som var "i Konungens eller rikets tjänst" utesluten från valbarhet. Den år 1934 införda bestämmelsen innebar att från valbarhet uteslöts lagfaren domare, allmän åklagare eller polisman eller den som hade till yrke att föra andras talan inför rätta. Av motiven (se SOU 1926:31 s. 141 och prop. 1934:68 s. 5) framgår bl. a. att det inte ansågs berättigat att bibehålla en så vittgående uteslutning från valbarhet som den äldre regeln innebar men att innehavare av vissa offentliga befattningar borde undantas.

Föreskriften i 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen om vilka funktionärer som inte får vara nämndeman i länsrätt och kammarrätt samt mellankommunala skatterätten infördes år 1979 i samband med länsrättsreformen och fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1982 (SFS 1981:37). Den hade sin motsvarighet i 9 § andra stycket lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, som upphävdes genom länsrättsreformen (SFS 1979:168).

Lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt byggde närmast på förslagen i en departementspromemoria (Stencil C 1970:3). Bestämmelser om valbarhets- och behörighetsvillkor m. m. för nämndeman i skatterätt och länsrätt borde enligt promemorian (s. 58) utformas med motsvarande bestämmelser för nämndeman i allmän underrätt som mönster. Promemorians författningsförslag innehöll en föreskrift om att lagfaren domare, tjänsteman vid länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta inte skulle få vara nämndeman vid skatterätt eller länsrätt. I den föreslagna bestämmelsen var alltså polisman uttryckligen angiven.

Remissinstanserna hade inte något att invända mot att bestämmelserna om valbarhets- och behörighetsvillkor för nämndeman i skatterätt och länsrätt utformades efter mönster av motsvarande bestämmelser i RB. Föredragande departementschefen uttalade (prop. 1971:14 s. 86) att bestämmelserna om valbarhet och behörighetsvillkor för nämndeman i allt väsentligt borde utformas i enlighet med förslaget i departementspromemorian. I lagförslaget i propositionen togs inte polisman upp men däremot tillades tjänsteman vid länsnykterhetsnämnd, länsläkare, biträdande länsläkare och socialvårdskon-sulent bland de funktionärer som uteslöts från valbarhet. Ordningföljden för de i lagrummet uppräknade funktionärerna skilde sig något från förslaget i departementspromemorian. Frågan om polisman var valbar till nämnde-

man i länsrätt och skatterätt berördes inte vid riksdagsbehandlingen (jfr CU 1971:9 s. 16).

Det bör också nämnas att nämndemän medverkar i dömandet i de år 1979 inrättade försäkringsrätterna. Enligt 9 § första stycket lagen (1978:28) om försäkringsdomstolar får tjänsteman i allmän försäkringskassa eller ledamot av pensionsdelegation eller försäkringsnämnd, tjänsteman vid lokal skattemyndighet eller riksförsäkringsverket, lagfaren domare, annan ledamot eller tjänsteman i försäkringsdomstol, åklagare, advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inte vara nämndeman i försäkringsrätt. Av motiven (prop. 1977/78:20 s. 90 f) framgår att motsvarande bestämmelser för nämndemän i kammarrätt och hovrätt tjänat som förebild. Föreskriften innebär att en polisman inte är obehörig att vara nämndeman i försäkringsrätt.

Länsstyrelse – polisman

När det gäller tolkningen av uttrycket "tjänsteman vid --- länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet" i regeln i 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen beträffande polismän kan pekas på följande förhållanden.

Av 30 § första stycket polisinstruktionen (1972:511) framgår att länsstyrelsen är den högsta polismyndigheten i länet. Enligt 31 § polisinstruktionen leder och ansvarar länsstyrelsen för polisverksamheten i länet. I paragrafen anges vidare vad som åligger länsstyrelsen i detta hänseende. Polisinstruktionen och länsstyrelseinstruktionen (1971:460) innehåller ytterligare föreskrifter om länsstyrelsens befattning med frågor som rör polisväsendet.

Enligt 30 § andra stycket polisinstruktionen finns det i varje län, utom i Gotlands län, en länspolischef och i de län som regeringen bestämmer även en biträdande länspolischef. Länspolischefen är chef för länspolischefens expedition, vilken är en arbetsenhet inom länsstyrelsen (jfr 17 § andra stycket länsstyrelseinstruktionen). Han svarar för bl. a. ärenden som enligt polisinstruktionen ankommer på länsstyrelsen (jfr 24 § första stycket länsstyrelseinstruktionen).

Riksdagen fattade år 1981 ett principbeslut om en reform av polisväsendet (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr 210). Beslutet innebär bl. a. att länsstyrelsen behålls som länets högsta polisorgan och att länspolischefens ställning inom länsstyrelseorganisationen förstärks.

I 4 § polisinstruktionen anges vem som är polisman. Det är följande: tjänsteman hos rikspolisstyrelsen (RPS) som i sin tjänst är skyldig att fullgöra polisverksamhet, länspolischef, biträdande länspolischef, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare som har genomgått polischefskurs I av polischefsutbildningen samt polis- eller kriminalkommisarie, polis- eller kriminalinspektör, polis- eller kriminalassistent, extra

ordinarie polisman och extra polisman som har genomgått grundkursen vid polishögskolan.

I den mån någon av dessa befattningshavare inte kan anses vara "tjänsteman vid --- länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet" (jfr 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen) är denne alltså trots sin egenskap av polisman inte obehörig att vara nämndeman i t. ex. länsrätt. Detta förhållande kan tänkas föreligga i fråga om vissa tjänstemän hos RPS.

Pågående utredningsarbete

Riksdagen beslöt år 1979 om en undersökning av nämndemännens tjänstgöringsförhållanden (JuU 1979/80:8, rskr 88). Justitiekommittén uttalade i sitt av riksdagen godkända betänkande att det var angeläget att lekmanamedverkan i dömandet utövades av personer av så många kategorier av medborgare som möjligt. Orsaken till den snedrekrytering som syntes förekomma torde enligt utskottet kunna sökas i bl. a. de regler som gällde beträffande ersättningen till nämndemän och i deras tjänstgöringsförhållanden i allmänhet. Dessa frågor borde enligt utskottets mening undersökas närmare. Undersökningen borde i första hand avse nämndemannakårens sammansättning. Arbetet borde mynna ut i de förslag till ändringar i gällande ordning som kunde finnas erforderliga för att säkerställa en allsidig rekrytering. Vidare borde arbetet ske med utgångspunkt i att nämndemannauppdraget hade karaktär av förtroendeuppdrag. I övrigt borde övervägandena ske förutsättningslöst.

Som ett led i den av riksdagen begärda översynen har en inom justitiedepartementet tillsatt projektgrupp utarbetat promemorian (Ds Ju 1981:20) Nämndemännens tjänstgöringsförhållanden m. m.

Justitiekommittén behandlade under våren 1982 frågan om nämndemännens tjänstgöringsförhållanden med anledning av en motion (JuU 1981/82:40 s. 3 f). Utskottet utgick från bl. a. att de fortsatta övervägandena inom regeringskansliet med anledning av projektgruppens arbete skulle leda till sådana förslag till ändringar eller andra åtgärder som kunde behövas för att säkerställa en allsidig rekrytering. Riksdagen följde utskottet.

Enligt vad utskottet inhämtat pågår f. n. inom regeringskansliet fortsatta överväganden med anledning av projektgruppens arbete.

Vid 1980/81 års riksmöte behandlades en motion om slopande av övre åldersgräns för innehav av offentliga uppdrag. Konstitutionsutskottet föreslog att regeringen skulle ges i uppdrag att närmare pröva behovet av de existerande åldersgränserna för offentliga uppdrag (KU 1980/81:8). Riksdagen följde utskottet. Frågan återkom vid 1981/82 års riksmöte (KU 1981/82:4, motion 1981/82:374).

Frågan om att slopa åldersgränserna för innehav av offentliga uppdrag är föremål för regeringens prövning.

Det kan slutligen nämnas att kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07) f. n. överväger frågan om utländska medborgares valbarhet till uppdrag som bl. a. nämndeman.

Remissyttranden

Remissyttranden över motionen har avgetts av kammarrätten i Stockholm, länsrätten i Stockholms län, RPS och Svenska polisförbundet. Nämndemännens riksförbund har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hört av sig.

Kammarrätten i Stockholm och *RPS* avstyrker bifall till motionen medan *Svenska polisförbundet* tillstyrker bifall. *Länsrätten i Stockholms län* anser att reglerna om valbarhet beträffande nämndeman i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol bör bli föremål för en gemensam översyn, där bl. a. nuvarande olikheter i regleringen kan rättas till och där frågor om polisens behörighet som nämndeman i allmän förvaltningsdomstol kan bli föremål för en fördjupad prövning.

Kammarrätten i Stockholm pekar på föreskrifterna i 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen samt 30 och 31 §§ polisinstruktionen och uttalar att, eftersom de lokala polisdistrikten sålunda lyder under länsstyrelserna, polisen måste anses utesluten från valbarhet till uppdrag som nämndeman i allmän förvaltningsdomstol.

Kammarrätten uttalar att motsvarande ordning av ålder råder på de allmänna domstolarnas område. Därvid pekar kammarrätten på den ändring som gjordes år 1934 i äldre rättegångsbalken och som innebar att bl. a. polisen undantogs från valbarhet till nämndeman. Kammarrätten anför att det inte lämnades någon närmare motivering till undantaget och att den aktuella bestämmelsen har sin motsvarighet i 4 kap. 6 § RB. Eftersom 20 § förvaltningsdomstolslagen utformats med motsvarande reglering i RB som förebild, fortsätter kammarrätten, saknas det – såsom påpekats i motionen – vägledande uttalanden om orsaken till att polisen inte är valbar till nämndeman.

Enligt kammarrätten har däremot anledningarna till att nämndemän bör ingå i domstolarna angetts i olika sammanhang. Kammarrätten pekar på vissa uttalanden i promemorian (Ds Ju 1981:18) Underrätternas sammansättning. Enligt promemorian (s. 4) har nämndemännens viktigaste funktion ansetts vara att allmänna medborgerliga uppfattningar skall komma till uttryck i rättskipningen. I promemorian uttalas vidare (s. 4 f) att medverkan av lekmän är ägnad att bidra till allmänhetens förtroende för rättskipningen. Det framgår av dessa uttalanden, menar kammarrätten, att nämndemannainstitutionen syftar till att stärka domstolarna genom att i dem skapa en lämplig balans mellan befattningshavare inom rättsväsendet och medborgarna i allmänhet.

Även om det i och för sig skulle vara önskvärt att alla samhällsgrupper är

företrädare inom nämndemannakåren, fortsätter kammarrätten, skulle denna balans kunna framstå som rubbad, om polismän eller andra företrädare för rättsväsendet ingick i domstolarna på lekmannasidan. Det kan enligt kammarrättens uppfattning inte uteslutas att polismännen – likaväl som exempelvis åklagare – av dem som uppträder inför rätta t. o. m. skulle upplevas som företrädare för motstående myndighetsintressen. Tilltron till domstolens objektivitet kunde härigenom minskas. Härvid måste enligt kammarrätten också särskilt beaktas att medverkan av polismyndighet ingår som ett naturligt led i en del av de målgrupper som i förvaltningsdomstol handläggs med nämndemän. Detta gäller t. ex. mål enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m. m. genom polishämtning (21 kap. föräldrabalken) samt mål enligt utlänningslagen (1980:376). Kammarrätten pekar vidare på att skattemålen, i vilka nämndemän ingår i rätten i första instans, inte sällan har en koppling till skattebrottmål som utreds av polis. Detta är enligt kammarrättens uppfattning ägnat att hos allmänheten förstärka känslan av att polisen har en speciell myndighetsställning inom förvaltningsdomstolarnas målområden. Kammarrätten menar att det av praktiska och administrativa skäl torde vara ogörligt för kammarrätterna och länsrätterna att fördela målen på olika nämndsammansättningar, dvs. med eller utan polismän.

Kammarrätten förklarar att den med hänsyn till det anförda finner att – trots att polismännen otvivelaktigt skulle kunna tillföra domstolarna värdefulla synpunkter – övervägande skäl talar för att den nuvarande ordningen bevaras.

Länsrätten i Stockholms län framhåller att huvudregeln i både RB och förvaltningsdomstolslagen är att varje myndig svensk medborgare som är bosatt i domkretsen är valbar och dessutom skyldig att åta sig nämndemannaupdrag. De inskränkningar som har gjorts i valbarheten, fortsätter länsrätten, synes betingade av antingen jävsaspekter eller särskilda krav som ansetts böra ställas upp för att syftena med lekmannamedverkan i den dömande verksamheten skall uppnås, i första hand tillförande av allmänna värderingar i samhället, insynsaspekten och allmänhetens förtroende för dömandet. Länsrätten framhåller att gällande valbarhetsregler från tid till annan självfallet måste påverkas av organisatoriska förändringar och ändringar av domstolarnas målområden.

När det gäller polisens behörighet att vara nämndeman i länsrätt delar länsrätten motionärens uppfattning att frågan därom kan uppfattas som oklar både i lagtexten och i förarbetena till lagen. Enligt länsrätten gäller detta också behörigheten att vara nämndeman i kammarrätt. Länsrätten förklarar sig emellertid ha uppfattningen att polismän enligt gällande rätt inte är obehöriga att vara nämndemän i kammarrätt och länsrätt. Länsrättens motivering för denna ståndpunkt är att var och en, oavsett anställning, är behörig enligt huvudregeln. Något uttryckligt undantag för polismän finns

inte. Länsrätten erinrar om att förslag om detta fanns med i den promemoria som låg till grund för den nuvarande lagstiftningen. Detta måste enligt länsrätten rimligen betyda att promemoriaförfattarna inte ansåg polismän hänförliga under undantaget för tjänstemän vid myndighet som lyder under länsstyrelsen. Länsrätten pekar på att det i propositionen inte fanns med något förslag om undantag för polismän och att det inte lämnades någon motivering härtill. Undantagsbestämmelsernas syfte måste enligt länsrätten antas ha varit att med utgångspunkt i de dåvarande länsdomstolarnas målområde utesluta tjänstemän inom den egna myndighetens intressesfär. Länsrätten menar vidare att man också borde kunna utgå från att departementschefen, om han velat utesluta polismän från valbarhet i en ny nämndemannainstitution, uttryckligen skulle ha angett detta. Med myndighet som lyder under länsstyrelsen borde enligt länsrätten från nu angivna utgångspunkter närmast ha åsyftats lokala skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter.

Den närmast till hands liggande tolkningen av att en myndighet lyder under annan myndighet är enligt länsrättens uppfattning att myndigheten är administrativt och organisatoriskt underställd den andra myndigheten. Varje annan tolkning av begreppet "lydande under" måste i olika sammanhang stöta på uppenbara tolkningssvårigheter med alla skilda ordvägar som byggts upp myndigheter emellan. Länsrätten menar vidare att man vid tvekan om hur långt en begränsande undantagsregel sträcker sig bör gå på huvudregeln.

En helt annan fråga är enligt länsrätten om polisman med tanke på t. ex. polismyndighetens uppgifter och skyldigheter enligt bl. a. lagen om vård av missbrukare i vissa fall borde vara nämndeman, i vart fall i mål om tvångsvård. Liknande aspekter kan enligt länsrätten läggas på mål om vård av unga, körkortsmål och utvisningsmål. Länsrätten uttalar vidare att vissa av skattemålen har sådana kontaktytor mot olika typer av brottmål att det kan sättas i fråga om polisman bör vara nämndeman i dessa mål.

Länsrätten lämnar också vissa synpunkter på reglerna om valbarhet beträffande nämndeman i övrigt. Enligt länsrättens mening bör en sådan gemensam översyn av reglerna om valbarhet till uppdrag som nämndeman i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol som länsrätten förordar ske med utgångspunkt i att länsrätterna numera även organisatoriskt är utbrutna från länsstyrelserna. Länsrätten framhåller att vissa tjänstemän t. ex. på länsstyrelsens skatteavdelningar inte bör vara nämndeman i skattemål och en del av tjänstemännen på socialenheterna i vart fall inte i vissa av de sociala målen vid länsrätterna. Det är enligt länsrätten därmed emellertid långt ifrån sagt att alla tjänstemän vid länsstyrelse eller vid myndighet som lyder under länsstyrelse bör vara obehöriga som nämndeman. Exempelvis har till nämndeman vid den aktuella länsrätten valts en person som innehar en biträdestjänst vid länsstyrelsens försvarsenhet. Länsrätten säger sig ha svårt att se de sakliga skälen varför denna person skulle behöva vara obehörig.

RPS pekar på att beslut av polisstyrelse i flera fall prövas av länsrätt. RPS nämner här omhändertagande av alkoholmissbrukare enligt 8 § lagen om vård av missbrukare i vissa fall, omhändertagande av barn i brådska fall enligt 21 kap. 9 § föräldrabalken samt omhändertagande av körkort enligt 23 § körkortslagen (1977:477) och 50 § körkortsförordningen (1977:722). RPS erinrar därvid om att länsdomstolskommittén i sitt betänkande (SOU 1981:75) Länsrätternas målområde – Administrativ tvåpartsprocess föreslagit att prövningen av besvär i vissa polismyndighetsärenden, bl. a. vapenärenden, flyttas över från länsstyrelse till länsrätt. Vidare pekar RPS på att polisen har skyldighet att biträda vid verkställighet av beslut enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga och enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall.

RPS framhåller att det är angeläget att polismän i så stor utsträckning som möjligt bereds tillfälle att delta i verksamhet utanför det rent polisiära arbetet. RPS menar att polismännens erfarenheter också är av stort värde för bl. a. andra myndigheter. På grund av att jäv kan uppkomma, fortsätter RPS, får polisman inte vara nämndeman i tingsrätt. Skulle polisman ges möjlighet att vara nämndeman i länsrätt kommer jävssituationen att uppkomma även där, t. ex. då polisman deltagit i handläggningen av ett visst ärende redan vid polismyndigheten. Det kan enligt RPS också ifrågasättas, om det är lämpligt att en polisman som nämndeman prövar andra polismäns handläggning av ärenden. RPS anser inte att det bör göras någon skillnad mellan de regler som gäller för tingsrätt och dem som gäller för länsrätt.

Svenska polisförbundet uttalar att enskilda polismän genom sin tjänst torde erhålla en nära nog unik kunskap om samhällets olika miljöer och om hur människan fungerar i de mest skiftande situationer. Av detta följer enligt polisförbundet att den kunskap och erfarenhet som polismannen besitter kan bedömas ha stort värde för bl. a. länsrätterna. Polisförbundet betonar också vikten av att polismän i så liten grad som möjligt utestängs från olika samhällsfunktioner. Polisförbundet anser att olika samhällsengagemang för den enskilde polismannen är positiva och skapar förutsättningar för en bredare kunskap om polisen och inom polisen. Om polisfunktionären onödigtvis stängs ute från samhällsfunktioner som han eller hon skulle kunna ha, skapar detta lätt en känsla av främlingskap. Polisförbundet anför slutligen att de generella reglerna om domarjäv torde vara tillräckliga för att omöjliggöra att polisman fungerar som nämndeman i ärende han tidigare haft att ta befattning med i egenskap av polisman eller genom politiska uppdrag i t. ex. social centralnämnd.

Utskottet

I detta betänkande behandlas en motion vari begärs förslag till sådan lagändring att det klart framgår att polisman vid polisdistrikt är behörig att vara nämndeman i länsrätt.

För förvaltningsrättskipningen i första instans skapades år 1971 en domstolsorganisation efter mönster av de allmänna domstolarna. Till länsstyrelsen knöts i administrativt hänseende två länsdomstolar, länsrätt och länsrättskammerätt; senare tillkom fastighetstaxeringsrätt.

Länsdomstolarna bröts år 1979 ut från länsstyrelserna och omvandlades till fristående allmänna förvaltningsdomstolar, länsrätter, en i varje län. Till de allmänna förvaltningsdomstolarna hör också mellankommunala skatterätten.

Kammarrätt är andra instans i förvaltningsdomstolsorganisationen.

Nämndemän deltar i den dömande verksamheten i de nu nämnda domstolarna.

I 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen föreskrivs att tjänsteman vid allmän förvaltningsdomstol, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, länsläkare, biträdande länsläkare, lagfaren domare, åklagare eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta inte får vara nämndeman i kammarrätt eller länsrätt. Detta gäller också beträffande mellankommunala skatterätten.

För de allmänna domstolarna gäller enligt rättegångsbalken att lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som annars har till uppgift att föra andras talan inför rätta inte får vara nämndeman. En polisman får alltså inte vara nämndeman i tingsrätt eller hovrätt. En polisman är däremot enligt lagen om försäkringsdomstolar inte obehörig att vara nämndeman i försäkringsrätt.

Bestämmelsen i 20 § andra stycket förvaltningsdomstolslagen om vilka funktionärer som inte får vara nämndeman i länsrätt och kammarrätt föregicks av en motsvarande bestämmelse i den tidigare lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. I en departementsutredning som låg till grund för den sistnämnda lagen uttalades att bestämmelser om valbarhets- och behörighetsvillkor m. m. för nämndeman i länsrätt och skatterätt borde utformas med motsvarande bestämmelser för nämndeman i allmän underrätt som mönster. Utredningens författningsförslag innehöll en föreskrift om att lagfaren domare, tjänsteman vid länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta inte skulle få vara nämndeman vid dessa domstolar. Polisman var alltså uttryckligen angiven i förslaget.

Departementschefen uttalade i propositionen med förslag till den aktuella lagen att bestämmelserna om valbarhet och behörighetsvillkor för nämndemän i länsrätt och skatterätt i allt väsentligt borde utformas i enlighet med utredningsförslaget. I lagförslaget behölls uttrycket "tjänsteman vid länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet". Polisman togs inte med i lagrummet men däremot tillades vissa andra tjänstemän bland de funktionärer som uteslöts från valbarhet. Frågan om polismanns valbarhet berördes inte närmare i lagstiftningsärendet.

Motionen aktualiserar frågan huruvida polisman vid lokalt polisdistrikt är "tjänsteman vid --- under länsstyrelse lydande myndighet". Härvid bör pekas på följande.

Länsstyrelsen är den högsta polismyndigheten i länet. Den leder och ansvarar för polisverksamheten i länet. I varje län, utom i Gotlands län, finns det en länspolischef. Denne svarar för bl. a. ärenden som enligt polisinstruktionen ankommer på länsstyrelsen. Länen är indelade i polisdistrikt. Om en befattningshavare som är polisman inte kan anses vara "tjänsteman vid --- länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet" är denne alltså trots sin egenskap av polisman inte obehörig att vara nämndeman i t. ex. länsrätt. Det kan tilläggas att detta förhållande föreligger i fråga om vissa tjänstemän hos rikspolisstyrelsen.

Motionären uppger att det i några fall uppkommit fråga om polisman i polisdistrikt är valbar till nämndeman i länsrätt; det har då uttalats att den lokala polismyndigheten är en myndighet under länsstyrelsen och att en polisman därför inte är behörig att vara nämndeman.

Motionen har remissbehandlats av utskottet. Kammarrätten i Stockholm och rikspolisstyrelsen avstyrker bifall till motionen medan Svenska polisförbundet tillstyrker bifall. Länsrätten i Stockholms län anser att reglerna om valbarhet till uppdrag som nämndeman i allmän domstol och i allmän förvaltningsdomstol bör bli föremål för en gemensam översyn, där bl. a. nuvarande olikheter i regleringen kan rättas till och där frågor om polismons behörighet som nämndeman i allmän förvaltningsdomstol kan bli föremål för en fördjupad prövning.

Beträffande frågan om *vad som gäller* enligt nuvarande ordning uttalar kammarrätten i Stockholm att, eftersom de lokala polisdistrikten lyder under länsstyrelserna, polisman inte är valbar till nämndeman i allmän förvaltningsdomstol. Länsrätten i Stockholms län har däremot uppfattningen att polisman enligt gällande rätt inte är obehörig att vara sådan nämndeman.

När det gäller spörsmålet om *vad som bör gälla* i den aktuella frågan har kammarrätten i Stockholm uppfattningen att övervägande skäl talar för att den nuvarande ordningen, som alltså enligt kammarrätten innebär att en polisman inte är valbar till nämndeman i allmän förvaltningsdomstol, bör bevaras. Kammarrätten pekar på att en polisman i sin yrkesutövning på olika sätt kommer i kontakt med frågor som faller inom de allmänna förvaltningsdomstolarnas målområden; polismän som nämndemän skulle därför av dem som uppträder inför rätta kunna uppfattas som företrädare för motstående myndighetsintressen. Länsrätten i Stockholms län ifrågasätter om polisman bör vara nämndeman i vissa typer av mål vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Rikspolisstyrelsen anser att det inte bör göras någon skillnad mellan de regler som gäller för nämndeman i allmän domstol och dem som gäller för allmän förvaltningsdomstol. Svenska polisförbundet pekar på att den kunskap och erfarenhet som en polisman besitter kan ha stort värde för de allmänna förvaltningsdomstolarna och menar att de generella reglerna om

domarjäv torde vara tillräckliga för att förhindra att en polisman fungerar som nämndeman i ett ärende som han tidigare tagit befattning med i egenskap av polisman.

Det är enligt utskottets mening otillfredsställande att det råder osäkerhet rörande innebörden av gällande rätt i det hänseende som aktualiseras genom motionen. Denna osäkerhet bör undanröjas genom lagstiftning. I detta syfte bör enligt utskottets mening översyn ske av frågan om polismons valbarhet till uppdrag som nämndeman i länsrätt, kammarrätt och mellankommunala skatterätten. Som framkommit under remissbehandlingen finns det skäl som talar både för och emot att en polisman bör vara valbar till nämndeman i sådan domstol. Det är emellertid enligt utskottets mening inte möjligt att på förevarande underlag ta ställning till frågan vilken ordning som bör gälla. Under översynsarbetet bör därför skälen för och emot närmare belysas och övervägas. Vid den översyn som utskottet förordar bör lämpligen även andra frågor om villkoren för valbarhet till uppdrag som nämndeman i skilda sammanhang kunna tas upp till behandling i syfte att få så enhetliga bestämmelser som möjligt.

Det bör ankomma på regeringen att besluta om formerna för översynen.

Vad utskottet nu med anledning av motionen anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motion 1981/82:518 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om översyn av frågan om polismons valbarhet till uppdrag som nämndeman i länsrätt, kammarrätt och mellankommunala skatterätten, m. m.

Stockholm den 25 november 1982

På justitieutskottets vägnar

LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Karin Söder (c), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Inger Wickzén (m) och Birthe Sörestedt (s).