

Justitieutskottets betänkande

1978/79:8

med anledning av motion om nämndemäns tjänstgöring i domstol

Motionen

I motionen 1977/78:518 av Birgitta Johansson m. fl. (s) hemställs att riksdagen skall besluta att hos regeringen anhålla om förslag till sådant tillägg till rättegångsbalken som anger att val till nämndemän i avdelningar m. m. skall vara proportionella.

I motiveringen uppger motionärerna att regler f. n. saknas om proportionellt utseende av nämndemän för tjänstgöring på vissa tider eller vid vissa avdelningar av tingsrätt. Eftersom kommunfullmäktiges val av nämndemän på begäran skall vara politiskt proportionellt bör enligt motionärernas mening även nämndemännens tjänstgöring i tingsrätten fördelas på samma sätt.

Nuvarande ordning

Tingsrätt skall enligt 1 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) i mål om brott för vilket är stadgat svårare straff än böter bestå av en, eller i vissa fall två, lagfarna ledamöter och nämnd. Nämnd skall också delta i vissa mål och ärenden som prövas enligt giftermålsbalken eller föräldrabalken (15 kap. 29 § giftermålsbalken, 20 kap. 1 § föräldrabalken, 6 § lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden).

I nämnd skall enligt 1 kap. 4 § RB sitta fem nämndemän. Om det är påkallat med hänsyn till målets omfattning eller annan särskild omständighet, må dock sex nämndemän sitta i nämnden. Tingsrätten skall fördela tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Nämndeman utses enligt 4 kap. 5 § RB genom val. Vart tredje år väljs halva antalet nämndemän inom domkretsen. Valet förrättas enligt 4 kap. 7 § RB av kommunfullmäktige. Valet skall vara proportionellt om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal, som erhålls, då samtliga väljandes antal delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1.

1975 års lagstiftning

Reglerna om möjlighet för en minoritet i kommunfullmäktige att påkalla proportionellt val infördes genom lagstiftning år 1975 (prop. 1975/76:64, JuU 18), som i denna del trädde i kraft den 1 januari 1977. I motiveringen till de nya reglerna uttalades av dåvarande chefen för justitiedepartementet att det såväl från allmänt demokratiska utgångspunkter som med hänsyn till förtroendet för domstolarna är angeläget, att garantier skapas mot att nämnden får en i

politiskt hänseende ensidig sammansättning. Departementschefen, som sade sig vara av den uppfattningen att tillämpningen av bestämmelserna skulle komma att aktualiseras mycket sällan, ansåg inte att det behövde befaras, att reglerna skulle leda till ökad politisering av nämndemansvalet. I fråga om nämndens sammansättning i det enskilda målet framhöll departementschefen att införande av möjlighet till proportionellt val inte syftade till någon ändring i rådande praxis i fråga om nämndemännens indelning till tjänstgöring. Han underströk att nämndemannauppdraget är en förtroendepost med vilken är förenad dömande och inte politiska uppgifter. Det fick enligt departementschefen liksom dittills ankomma på domstolarna att sörja för att rätten har en så allsidig sammansättning som omständigheterna medger.

Vid riksdagsbehandlingen uttalade justitieutskottet (majoriteten) följande.

Frågan om valmetod vid nämndemansval måste enligt utskottets mening ses mot bakgrunden av nämndemansuppdragets särskilda karaktär av förtroendeuppdrag, till vilket inte är knutet uppgifter av politisk natur. Uppdraget innebär utövande av en domarfunktion, för vilken mindre vikt måste fästas vid tillhörigheten till visst parti än vid sådana personliga kvalifikationer som omdömesgillhet, rättrådighet och självständighet. Sådana kvalifikationer har blivit särskilt betydelsefulla efter 1969 års domstolsreform, varigenom nämnden gavs en starkare ställning och större utrymme skapades för en mer individuellt betonad medverkan från nämndemännens sida än tidigare. Även om valkorporationen är politiskt sammansatt följer därav inte att nämndemansuppdraget kan uppfattas som förenat med något politiskt ansvar såsom fallet är beträffande andra uppdrag, till vilka rekryteringen sker genom val av kommunfullmäktige och andra på politisk grund bildade valkorporationer. Från dylika uppdrag skiljer sig nämndemansuppdraget också därigenom att lekmannadomarnas medverkan i rättsskipningen innebär en insyn i domstolsarbetet som är ägnad att stärka allmänhetens förtroende för domstolarna.

Mot denna bakgrund är det såväl från allmänt demokratiska synpunkter som av rättssäkerhetsskäl angeläget att nämnden får en så bred förankring i samhället som möjligt och en i politiskt hänseende allsidig sammansättning. Ett ensidigt politiskt hemvist hos nämndemännen skulle kunna ge anledning till misstanke att deras politiska värderingar inverkar på deras ställningstaganden i den dömande verksamheten och därigenom äventyra allmänhetens förtroende för domstolarna.

I en reservation (s) uttalades i stället följande.

Frågan om valmetod vid nämndemansval måste enligt utskottets mening ses mot bakgrunden av nämndemansuppdragets särskilda karaktär av förtroendeuppdrag. Uppdraget innebär utövande av en domarfunktion, för vilken största vikt måste fästas vid sådana personliga kvalifikationer som omdömesgillhet, rättrådighet och självständighet. Sådana kvalifikationer har blivit särskilt betydelsefulla efter 1969 års domstolsreform, varigenom nämnden gavs en starkare ställning och större utrymme skapades för en mer individuellt betonad medverkan från nämndemännens sida än tidigare. Även om valkorporationen är politiskt sammansatt följer därav inte att nämndemansuppdraget kan uppfattas som förenat med ett politiskt ansvar på samma

sätt som fallet är beträffande andra politiska uppdrag.

Från dylika uppdrag skiljer sig nämndemansuppdraget också därigenom att lekmannadomarnas medverkan i rättskipningen innebär en insyn i domstolsarbetet som är ägnad att stärka allmänhetens förtroende för domstolarna.

Mot denna bakgrund är det såväl från allmänt demokratiska synpunkter som av rättssäkerhetsskäl angeläget att nämnden får en så bred förankring i samhället som möjligt och en i politiskt hänseende allsidig sammansättning. Övervägande skäl talar därför för att i RB ta in en bestämelse enligt vilken en viss minoritet kan få till stånd proportionellt val.

Reservationen vann riksdagens bifall.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från justitiekanslern, riksåklagaren, domstolsverket, hovrätten för Västra Sverige, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Landsorganisationen i Sverige, Centralorganisationen SACO/SR, TCO Tjänstemännens Centralorganisation och Stockholms nämndemannaförening.

SACO/SR och TCO avstår från att avge yttrande. Övriga remissinstanser uttalar sig i avstyrkande riktning om en lagstiftning enligt motionärernas förslag.

Justitiekanslern (JK) uttalar att utgångspunkten vid 1975 års lagstiftning var och bör alltjämt vara att tingsrätten vid indelningen till tjänstgöring skall beakta även den politiska sammansättningen. Tingsrätten har emellertid enligt JK samtidigt att tillgodose även andra intressen, t. ex. att åldersfördelningen är lämplig och att det i nämnden ingår både män och kvinnor. Till detta kommer, anför JK, alla praktiska problem, särskilt i mål som kräver lång handläggningstid. Också från rent praktiska synpunkter är det därför nödvändigt att tingsrätten har en viss rörelsefrihet vid indelningen till tjänstgöring.

Enligt JK:s mening innebär motionärernas förslag en direkt politisering av dömandet, eftersom grundtanken synes vara att domstolen inte skulle vara domför om inte nämndens sammansättning återspeglar den politiska sammansättningen av valmanskåren (vid senaste val eller valet dessförinnan eller som en syntes av dessa båda val). En sådan utveckling vore enligt JK:s mening olycklig.

Riksåklagaren (RÅ) anför att det är av stor vikt att nämnden får en så bred anknytning i samhället som möjligt. Detta önskemål tillgodoses enligt RÅ genom att valkorporationen är politiskt sammansatt. Möjligheten till proportionellt val av nämndemän har vidare, uttalar RÅ, skapat garantier mot att nämndemannakåren får en i politiskt hänseende ensidig sammansättning. RÅ anför vidare följande.

Själva fullgörandet av nämndemannauppdraget är emellertid att se utslutande som en domareuppgift. Nämndemännens politiska hemvist får

självfallet inte inverka på den dömande verksamheten. Införandet av en uttrycklig regel om politisk proportionalitet i enlighet med vad som föreslås i motionen skulle enligt min mening kunna öppna vägen för en politisering av den dömande verksamheten eller i allt fall kunna uppfattas som ett godtagande av en sådan utveckling. Den föreslagna ordningen skulle därmed komma att undergräva allmänhetens förtroende för domstolarna.

Domstolsverket uttalar att det enligt verkets mening med hänsyn till förtroendet för domstolarna är angeläget att inte bara nämnden i stort utan också nämndens sammansättning vid tjänstgöring i det enskilda fallet får en så allsidig sammansättning som möjligt. En proportionell fördelning efter nämndemännens partitillhörighet skapar enligt verkets mening utan tvivel vissa garantier för en allsidig sammansättning. Domstolsverket anför vidare följande.

Det finns emellertid också andra hänsyn att ta än nämndemännens politiska hemvist då indelningen sker för tjänstgöring. Det kan sålunda påpekas att enligt föreskrift i 10 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare bör om det i mål mot den som ej fyllt tjuguetår förekommer anledning att döma till annan påföljd än böter för tjänstgöring i nämnd företrädesvis anlitas nämndemän med insikt och erfarenhet beträffande vård och fostran av ungdom.

Vidare bör vid sammansättning av en nämndemannagrupp eftersträvas att gruppen får en jämn könsfördelning, att nämndemän av skilda åldrar ingår i gruppen samt att – vilket är viktigt för kontinuiteten i nämnden – nyvalda nämndemän blandas med dem som har längre tids erfarenhet av tjänstgöring som nämndeman. En viss geografisk spridning kan dessutom böra eftersträvas. Nämndemännens önskemål att få tjänstgöra i viss grupp bör så långt möjligt också tillmötesgå.

Domstolsverket uppger att enligt vad verket under hand inhämtat från ett mindre antal tingsrätter tas vid indelningen av nämndemännen i grupper i vissa tingsrätter så långt möjligt hänsyn till partitillhörigheten. Andra tingsrätter bortser enligt domstolsverket helt från den politiska hemvisten och låter andra av de ovan nämnda förhållandena vara avgörande.

Domstolsverket pekar också på att det i detta sammanhang inte kan helt bortses från att ersättningen till nämndemännen kan ha viss betydelse för benägenheten att ställa upp.

Domstolsverket anför slutligen följande.

Det är enligt domstolsverkets uppfattning av stor vikt att nämndemannauppdraget också i fortsättningen betraktas som en syssla utan politiska bindningar. En skyldighet för domstolen att vid indelningen av nämndemännen i grupper låta partitillhörigheten vara avgörande kan komma att leda till att uppdraget uppfattas som i huvudsak politiskt. Med hänsyn härtill och då nuvarande ordning tillgodoser att den tjänstgörande nämnden har en så långt möjligt allsidig sammansättning avstyrker domstolsverket bifall till motionen.

Hovrätten för Västra Sverige anför att det rådande valsystemet och regeln i 1 kap. 4 § 3 stycket RB om att tingsrätten fördelar tjänstgöringen mellan

nämndemännen efter samråd med dem torde redan nu medföra att nämndemannakårens politiska proportionalitet beaktas vid indelningen till tjänstgöring. Nämndemännen har i vart fall, menar hovrätten, möjlighet att genom synpunkter påverka tingsrätten i sådant hänseende. Även om det får anses väsentligt att domstolen i det enskilda målet har en så allsidig sammansättning som möjligt är detta enligt hovrättens uppfattning inte tillräckliga skäl för att införa särskilda regler om proportionell fördelning av platserna i de olika tjänstgöringsgrupperna. Ett införande av tvingande regler på området skulle enligt hovrätten innebära en hel del ytterligare praktiska problem för domstolarna. Hovrätten pekar vidare på att de flesta nämndemän är förvärvsarbetande och måste ta hänsyn till sitt ordinarie arbete vid tjänstgöring vid domstolen; de framställer därför ej sällan önskemål om särskilda tjänstgöringstider, vilket självfallet beaktas av domstolen vid fördelningen av uppdraget mellan nämndemännen. En regel om politisk proportionalitet i gruppen kan enligt hovrätten innebära att domstolen får svårt att beakta sådana önskemål.

Hovrätten erinrar vidare om de särskilda reglerna i lagen om unga lagöverträdare om nämndens sammansättning i vissa mål och anför att en huvudregel i RB om proportionellt utseende av nämndemän i tjänstgöringsgrupper i vart fall inte bör få äventyra sammansättningen av ungdomsnämnderna. I annat fall skulle enligt hovrätten syftet med dessa nämnder komma att förfelas.

Hovrätten uppger att den nuvarande ordningen även ger tingsrätterna stora möjligheter att i syfte att stärka allmänhetens förtroende för domstolarna ta hänsyn till andra omständigheter vid fördelningen av platserna i tjänstgöringsgrupper. Som exempel härpå nämner hovrätten strävanden att fördela platserna mellan könen.

Advokatsamfundet uppger att samfundet inte kan ansluta sig till den kritik som framförs i motionen mot nu rådande praxis i vad avser uppdelningen av tjänstgöringen bland nämndemännen. Såvitt samfundet känner till eftersträvar domstolarna att rätten i varje enskilt mål får en så allsidig sammansättning som omständigheterna medger. Kravet på proportionalitet iaktas alltså enligt samfundet i största möjliga utsträckning.

Enligt samfundets uppfattning skulle det föreslagna tillägget till RB i åtskilliga fall medföra ökade svårigheter när tjänstgöringen skall delas upp bland nämndemännen. Den flexibilitet som kännetecknar det nuvarande systemet är enligt samfundet värdefull och det bör, menar samfundet, alltså kunna anförtros åt domstolarna att – med beaktande av lagstiftarens intentioner – utan ytterligare reglering dela upp tjänstgöringen bland nämndemännen.

Samfundet understryker att en nämndeman tjänstgör som opartisk ledamot av domstolen och inte som representant för ett politiskt parti. Regler i RB som markerar att dessa domstolsledamöter är politiskt valda bör därför enligt samfundets mening undvikas.

Domareförbundet uppger att fördelningen mellan nämndemännen i allmänhet sker så att alla nämndemännen indelas i grupper om fem, vilka grupper tjänstgör enligt viss turordning. Vid indelningen i femmannagrupper torde enligt förbundet i allmänhet eftersträvas en sammansättning av grupperna som svarar mot den partipolitiska fördelningen i kommunfullmäktige. När tingsrättens domkrets omfattar flera kommuner kan det emellertid, anför förbundet, inträffa att den partipolitiska sammansättningen är olika i kommunerna, vilket leder till svårigheter eftersom det som regel inte är möjligt att ha särskilda nämndgrupper för de olika kommunerna. Förbundet framhåller också önskemålen om jämn köns- och åldersfördelning i nämnden samt pekar på de särskilda reglerna om nämnds sammansättning i ungdomsmål.

En bindning till den partipolitiska fördelningen i kommunfullmäktige är enligt förbundet omöjlig av praktiska skäl. Att genom andra regler söka påverka tingsrätterna att i än högre grad än nu är fallet följa den partipolitiska sammansättningen skulle vara olyckligt och leda till att andra beaktansvärda intressen (t. ex. köns- och åldersfördelningen) blev åsidosatta anser förbundet.

Förbundet anför avslutningsvis följande.

Till det nu anförda kommer att nämndemännens politiska uppfattning regelmässigt icke visat sig ha någon egentlig betydelse vid målens avgörande. En särskild föreskrift om politisk proportionalitet vid indelningen av nämndemännen för tjänstgöring skulle också vara olycklig från principiell synpunkt, eftersom den skulle kunna inge både nämndemännen och den rättssökande allmänheten den falska föreställningen att domstolarna är politiska instanser jämförbara med kommunala nämnder och styrelser.

Stockholms nämndemannaförening delar i stort motionärernas uppfattning att proportionaliteten skall gälla när tjänstgöringen delas upp bland nämndemännen. Enligt föreningen tillämpas också en sådan ordning vid Stockholms tingsrätt, där man också försöker få grupsammansättningen att återspegla ålder, kön och yrken bland nämndemännen. Föreningen menar dock att om tvingande regler om proportionalitet införs hänsyn måste tas till omständigheterna i varje särskilt fall.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser av flera skäl att nuvarande ordning är ändamålsenlig och bör bibehållas. Lagstiftning bör enligt LO inte tillgripas för att reglera något som – även enligt motionärernas mening – i praktiken fungerar tillfredsställande. Den föreslagna lagändringen skulle vidare enligt LO skapa praktiska problem för tingsrätterna, exempelvis vid förfall för en nämndmedlem kort tid före en rättegång. Ett genomförande av förslaget vore slutligen enligt LO liktydigt med ett lagfäst konstaterande att svenska nämndemän dömer efter sina politiska sympatier. Det finns, anför LO, dess bättre ingen grund för ett sådant påstående.

Utskottet

I motionen begärs förslag till lagstiftning om partipolitiskt proportionell indelning av nämndemän till tjänstgöring i nämnd vid tingsrätt.

Motionärerna pekar på att det finns regler i rättegångsbalken som ger möjlighet till proportionellt val av nämndemän men att motsvarande regler inte finns när det gäller indelningen av nämndemännen till tjänstgöring vid tingsrätt.

Nämndemän i tingsrätt väljs av kommunfullmäktige. Genom lagstiftning år 1975 infördes möjlighet för en minoritet i fullmäktige att påkalla proportionellt val.

Nämndemän deltar i rättskipningen i tingsrätt i mål om brott för vilka är stadgat svårare straff än böter samt i familjerättsmål och vissa domstolsärenden. Nämnden skall bestå av fem eller sex nämndemän, och det ankommer på tingsrätten att efter samråd med nämndemännen fördela tjänstgöringen mellan dem.

Vid utskottets remissbehandling av motionen har remissinstanserna uttalat sig i avstyrkande riktning om en lagstiftning enligt motionärernas förslag. Av remissyttrandena framgår att man vid tingsrätterna i allmänhet eftersträvar en partipolitiskt jämn fördelning av nämndemännen i de olika nämnderna. I flera yttranden framhålls risken för att en obligatorisk regel om sådan fördelning skulle komma att innebära en politisering av nämndemansuppdraget som inte är önskvärd. Vidare pekas på att en sådan regel kan minska möjligheterna att tillgodose andra önskemål om en jämn fördelning inom nämnden, exempelvis när det gäller ålder och kön. Härutöver framförs invändningar av praktisk natur.

Genom remissbehandlingen av motionen har enligt utskottets mening inte visats annat än att den nuvarande ordningen vid indelning av nämndemän till tjänstgöring i tingsrätterna fungerar tillfredsställande när det gäller att ge nämnden en allsidig politisk sammansättning. Vidare har påvisats att en lagstiftning enligt motionärernas förslag skulle kunna innebära nackdelar från såväl principiella som praktiska synpunkter. Motionsyrkandet bör därför enligt utskottets mening ej vinna riksdagens bifall.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:518.

Stockholm den 7 november 1978

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Åke Polstam (c), Arne Nygren (s), Lilly Bergander (s), Gunde Raneskog (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Joakim Ollén (m), Martin Segerstedt (s), Margareta André (fp) och Karl-Gustaf Mathsson (s).